

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESPECIALIZAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO – POLÍTICA SOCIAL, SERVIÇO SOCIAL E PROCESSO
DE SUPERVISÃO DE ESTÁGIO

CAMILLA MEDINA SODRÉ

PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL: UMA REFLEXÃO
PRELIMINAR

JUIZ DE FORA

2019

CAMILLA MEDINA SODRÉ

**PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL: UMA REFLEXÃO
PRELIMINAR**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao
Curso de Especialização em Serviço Social,
Políticas Sociais e o Processo de Supervisão de
Estágio, oferecida pela Faculdade de Serviço
Social da Universidade Federal de Juiz de Fora.

Orientador: Prof. Viviane de Souza Pereira

JUIZ DE FORA

2019

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Medina Sodré, Camilla.

Programas de Trânsferência de Renda no Brasil: Uma Discussão Preliminar / Camilla Medina Sodré. -- 2019.

61 p.

Orientadora: Viviane Souza Pereira

Trabalho de Conclusão de Curso (especialização) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Serviço Social. , 2019.

1. Políticas Sociais. 2. Políticas de Transferência de Renda. I. Souza Pereira, Viviane, orient. II. Título.



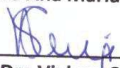
Camilla Medina Sodré

Programas de Transferência de Renda no Brasil: Uma Reflexão Preliminar

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Serviço Social/Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito para obtenção do título de especialização em Política Social, Serviço Social e Processo de Supervisão de Estágio (segunda turma).

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado em 05/12/2019, por banca composta pelas seguintes docentes:


Avaliadora: Prof. Dra Ana Maria Ferreira


Orientadora: Prof. Dra Viviane Souza Pereira

Nota obtida: 70

Juiz de Fora
Dezembro de 2019

Resumo:

Em um tempo onde as políticas de transferência de renda representam a principal estratégia de combate à pobreza no Brasil, analisamos aqui sua trajetória e suas repercussões como sendo fundamentais para a compreensão de sua eficácia e de seus rebatimentos sobre a população usuária e sobre a sociedade como um todo. O trabalho aqui apresentado é bem breve e sucinto, passando pela formação das políticas sociais e chegando as políticas de transferência de renda em vigência hoje no Brasil. No capítulo um faremos uma breve análise histórica sobre o surgimento das políticas sociais com algumas notas para reflexão e iremos até a institucionalização da política de Assistência Social no Brasil, apresentando alguns elementos para sua compreensão. No capítulo dois falaremos ainda um pouco mais sobre a assistência social no Brasil, analisando brevemente a forma como cada governo tratou dessa política. Logo após serão apresentadas algumas questões para reflexão referente aos programas de transferência de renda e seus rebatimentos. Buscaremos identificar alguns aspectos positivos e negativos referentes a tais políticas.

Palavras chave: políticas públicas, assistência social, programas de transferência de renda.

ABSTRACT

At a time when income transfer policies are the main strategy for combating poverty in Brazil, we analyze their trajectory and repercussions here as being fundamental to understanding their effectiveness and their impact on the user population and on society as a whole. The work presented here is very brief and succinct, going through the formation of social policies and reaching the income transfer policies in force today in Brazil. In chapter one we will make a brief historical analysis of the emergence of social policies in the world with some notes for reflection and we will go on to the institutionalization of Social Assistance policy in Brazil, presenting some elements for its understanding. In chapter two we will also talk about social assistance in Brazil, briefly analyzing the governments that have invested in such policies. Afterwards, some questions will be presented for reflection regarding income transfer programs and their impact. We will seek to identify some positive and negative aspects regarding these policies.

Keywords: public policies, social assistance, cash transfer programs.

SUMÁRIO

Apresentação.....	13
I - Políticas Sociais e a Especificidade da Assistência Social no Brasil.....	18
1.1 Políticas Sociais: notas para reflexão	18
1.2 Política de assistência social no Brasil: elementos para sua compreensão.....	24
II - Programas de Transferência de Renda no Brasil: reflexões críticas	31
2.1 A constituição dos Programas de transferência de renda no Brasil: breve histórico.....	31
2.2 Problematizações sobre os programas de transferência de renda no Brasil: elementos para reflexão.....	39
2.2.1 - O apassivamento da classe trabalhadora	38
2.2.2 – Foco na transferência de renda em detrimento das demais políticas sociais.....	44
2.2.3 - A renda como principal critério de inclusão.....	47
2.2.4 – Centralidade na família e na mulher.....	51
2.2.5 – Intensificação da fiscalização e cortes nos programas de transferência de renda como criminalização da pobreza	54
Considerações Finais.....	56
Bibliografia.....	59

APRESENTAÇÃO

O presente trabalho se dá como uma exigência do Curso de Especialização em Serviço Social em curso na Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora. Será feita aqui uma reflexão preliminar sobre as principais políticas de transferência de renda no Brasil.

O modelo de proteção social brasileiro veio sofrendo diversas transformações ao longo dos anos, alcançando uma grande conquista com a Constituição de 1988, que foi quando a Assistência Social foi instituída como direito do cidadão e dever do Estado, sendo instituído o tripé da Seguridade Social. Esse tripé passa então a ser composto pela saúde, como direito de todos, a previdência, de caráter contributivo, e Assistência Social, de caráter não contributivo, para os que dela necessitar.

A partir de então foram encontradas dificuldades para a implantação do modelo instituído pela Constituição. As políticas públicas, sua criação e execução estão diretamente ligadas ao modelo econômico e político vigente e, a partir dos anos 1990, o neoliberalismo passa a dar as diretrizes no Brasil e o mesmo aponta num sentido contrário ao proposto pela Carta. Se as décadas anteriores foram de ebulição dos movimentos sociais e luta por direitos, onde tais movimentos foram fundamentais para a conquista da Constituição, os anos seguintes trarão novas conjunturas e formas de controle da classe trabalhadora.

A implantação da Assistência Social veio cercada restrições, focalização, exclusão e trazendo consigo um caráter imediatista. Foi nesse contexto em que surgiram as políticas de transferência de renda e o debate sobre elas ganhou visibilidade com a apresentação, pelo Senador Eduardo Suplicy, no ano de 1991 por meio do Projeto de Lei nº. 80, propondo por meio deste projeto a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM)¹.

O projeto foi apresentado ao Senado Federal como sendo um programa universalista, propunha-se a transferir uma renda para todos os cidadãos brasileiros com mais de 25 anos numa faixa de renda pré-determinada. Conforme o projeto, o programa beneficiaria, sob a forma de imposto de renda negativo, todas as pessoas que recebessem

¹ Este programa seria destinado a todos os brasileiros residentes no país, maiores de 25 anos de idade, que obtivessem uma renda inferior 2,25 salários mínimos da época. Cabe destacar que o início dos debates sobre os PTRs no Brasil a partir da proposta de lei de Eduardo Suplicy, não significa que a ideia de PTRs para os segmentos mais pobres tenha surgido a partir do Senador. A orientação para programas focalizados voltados aos mais pauperizados, a opção por uma política social residual, já se constituía como uma clara orientação preconizada pelas agências multilaterais (JESUS, 2018, p 107)

rendimentos brutos inferiores a 2,5 salários mínimos efetivo na época. “O imposto de renda negativo seria correspondente a 50% da diferença entre aquele patamar de renda e a renda da pessoa, caso ela estivesse trabalhando, e 30% no caso em que a pessoa tivesse rendimento nulo” (SUPLICY, 2002, p. 123 apud RAMOS, FRAIBERG, s.d, s.p).

Neste período, a discussão sobre os programas de transferência de renda teve um espaço marginal, ganhando maior notoriedade anos depois com a regulamentação da Assistência Social. Esta foi regulamentada com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), lei nº. 8.742 de 1993, que estabeleceu critérios para a organização da Assistência no Brasil.

Contudo, a materialização desses programas só se deu em 1995, ano no qual são implantadas as primeiras iniciativas de políticas de transferência de renda, que tiveram como pioneiros a cidade de Brasília e os municípios de Campinas e de Ribeirão Preto, experiências estas que posteriormente se estenderam a outras localidades no país. No ano de 1996, já no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC), começaram as iniciativas do governo federal que culminaram com o lançamento do Programa Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e com a implementação do Benefício de Prestação Continuada (BPC) – previsto desde a Constituição Federal de 1988 – e a partir do ano de 1999 foram realizadas experiências em nível estadual (SILVA apud JESUS, 2018, p. 106).

Como alguns dos programas de Transferência de Renda, podemos citar o Benefício de Prestação Continuada (BPC), benefício assegurado pela Constituição Federal, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Bolsa Escola, Vale-Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação, chegando ao Programa Fome Zero, surgido no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Como carro chefe de tais programas desde 2003, temos o Programa Bolsa Família como marco da unificação de vários deles. Com exceção do BPC, garantido na Constituição Federal, todos são programas instituídos pelo Governo Federal.

Falar sobre transferência de renda não contributiva no Brasil é sempre uma questão muito polêmica. Onde quer que o assunto surja, é alvo de críticas e de comentários pejorativos, retirando a população usuária de seu lugar de classe trabalhadora explorada e excluída pelo sistema capitalista e a coloca no lugar de exploradora, como se estivessem se apropriando da riqueza produzida de forma indevida. Exemplos desses comentários podem ser vistos cotidianamente nas redes sociais, vindo acompanhados de discursos de ódio, onde os usuários dos programas são constantemente atacados por receberem tais benefícios.

Para um atendimento mais amplo das necessidades das famílias beneficiárias e buscando atingir de forma mais ampla as vulnerabilidades de cada uma, transferência de

monetária advinda de tais programas, deve estar vinculada a ações de garantia de direitos, inclusão social, equiparação de oportunidades, desenvolvimento da autonomia, prevenção de riscos, promover acesso também a saúde e educação, entre outros. Essa vinculação se realiza através do trabalho em conjunto com os equipamentos e serviços do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Essa colocação pode ser vista na introdução da Norma Operacional Básica do SUAS, atualizada em 2012, que no item 10 explicita que:

10. O crescimento da cobertura dos benefícios socioassistenciais na modalidade de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (PBF e BPC), suscitou novas demandas para o trabalho com famílias, vinculando a presença dos serviços de assistência social como completude necessária ao benefício. A publicação do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS em 2009 é um importante marco no reconhecimento do impacto e alcance da transferência de renda em todo o território nacional, e da necessidade de integração destes com os serviços socioassistenciais. (NOB SUAS, 2012)

Os programas de transferência de renda fazem parte da política de Assistência Social, mas também trabalham em parceria com outras políticas públicas, principalmente a saúde e a educação. Podemos citar como exemplos as condicionalidades do do Programa Bolsa Família e o BPC na Escola², que são os compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família quanto pelo poder público para ampliar o acesso dessas famílias a direitos sociais básicos. Por um lado, as famílias devem assumir e cumprir esses compromissos para continuar recebendo o benefício financeiro. Por outro, as condicionalidades responsabilizam o poder público pela oferta dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social. Apesar do olhar mais abrangente colocado sobre essas políticas através do trabalho em rede, a renda continuou se mantendo como único critério para definir se a pessoa necessita ou não daquele benefício, deixando de lado vários outros determinantes que levam uma família a uma situação de risco ou vulnerabilidade temporária ou permanente.

Em meados de 2016, ocorreu o Impeachment da presidente Dilma Rouseff. O processo de impeachment teve início em 2 de dezembro de 2015, com duração de 273 dias. O caso se encerrou em 31 de agosto de 2016, tendo como resultado a cassação do mandato, mas sem a perda dos direitos políticos de Dilma., do Partido dos Trabalhadores - PT. (Agência Senado, 2016). A partir de então o Governo Federal intensificou as fiscalizações relacionadas

² Tem como objetivo desenvolver ações intersetoriais, visando garantir o acesso e a permanência na escola de crianças e adolescentes com deficiência, de 0 a 18 anos, beneficiários do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC).

aos beneficiários dos principais Programas de Transferência de Renda, principalmente do Programa Bolsa Família (PBF) e Benefício de Prestação Continuada (BPC). Essa intensificação pôde ser sentida diretamente pelos equipamentos que atendem esses usuários, como CRAS, equipe do Cadastro Único e bolsa família e também por outros equipamentos da rede de proteção. Essas averiguações foram postas através de Informes para Gestores do Cadastro Único e Bolsa Família municipais e de Instruções Operacionais para a realização de parte dessa investigação pelos municípios, podendo ser encontrados nos seguintes links do site da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social (antigo Ministério do Desenvolvimento Social – MDS), vinculada ao Ministério do Trabalho : http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao#b_start=0; <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/informes>. Os usuários também passaram a receber em suas casas constantes cartas indicando que fossem até os equipamentos para “provarem” sua necessidade de receber o benefício.

Um das ações para aumentar a fiscalização sobre os programas de transferência de renda foi o BPC também passou a ter a inserção no Cadastro Único, através de decreto assinado pelo atual presidente na ocasião, Michel Temer, como condição para o recebimento do benefício (DECRETO Nº 8.805, DE 7 DE JULHO DE 2016). O Cadastro Único, ao qual a maior parte dos programas de assistência social no país são vinculados, se constitui como principal ferramenta de identificação das famílias, que atendem aos critérios de seletividade e focalização colocados pela política tem sido o Cadastro Único do Governo Federal, sendo ele porta de entrada de vários programas assistenciais, tendo como carro chefe o Programa Bolsa Família. Atualmente, para se ter acesso aos benefícios de transferência de renda, toda a família do beneficiário deve estar inserida no cadastro, constando informações como renda, escolaridade, endereço, cor, entre outros. Como tal cadastro é auto declaratório, os dados de todas as pessoas cadastradas são cruzados periodicamente com outras bases de dados. Caso esteja diferente dos dados declarados pelo usuário, ele pode ter seu benefício bloqueado, cortado e com possibilidade de ter que devolver o dinheiro recebido aos cofres do governo, sem levar em conta outras determinações do usuário, além da renda. Então a omissão de algumas informações por parte dos usuários passa a ser uma estratégia de sobrevivência, pois a renda máxima estipulada para que tenham direito ao benefício não é capaz de lhes dar uma condição de vida digna.

Além de trabalhar como coordenadora do CRAS de um município de pequeno porte II, trabalhei também como gestora do Cadastro Único e Bolsa Família, o que me gerou tais inquietações. Uma vez que não estou mais atuando na área, não tenho mais acesso as famílias

e nem a dados dos sistemas de gestão, por isso optei por uma pesquisa de cunho bibliográfico. Infelizmente a precarização dos postos de trabalho em geral e principalmente dos assistentes sociais fez com que eu precisasse abandonar todo o projeto após ser demitida de forma inesperada.

Sendo assim, farei aqui uma análise bibliográfica buscando construir uma reflexão sobre os rebatimentos dos programas de transferência de renda na sociedade brasileira atual.

O estudo a seguir se divide em três capítulos. No capítulo um farei uma análise histórica das políticas sociais no Brasil, com foco na política de Assistência Social. No capítulo dois farei uma breve análise dos Programas de Transferência de Renda no Brasil, apresentando notas e elementos para sua reflexão.

CAPÍTULO I - POLÍTICAS SOCIAIS E A ESPECIFICIDADE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Para conseguirmos analisar as políticas de transferência de renda hoje no Brasil, precisamos conhecer e entender o surgimento delas na sociedade capitalista, analisando as particularidades da sociedade brasileira. Como já dissemos, surgem como resposta às expressões da questão social, tendo função de manter a acumulação capitalista e também de atender à demandas da classe trabalhadora.

Partiremos brevemente da reflexão breve desde o surgimento das políticas sociais no mundo até a institucionalização da Política de Assistência Social no Brasil, se materializando nas políticas de transferência de renda e no Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Apresentaremos elementos para a compreensão da configuração dessas políticas nos dias de hoje, passando pelos governos de FHC, Lula e Temer.

1.1. Políticas sociais: notas para reflexão

Para analisarmos as políticas sociais, partiremos da concepção de Behring e Boschett (2012), que abordam a contribuição da tradição marxista para a discussão da política social, apontando a importância de se abordar o tema sob o enfoque da natureza do capitalismo, do papel do Estado e do papel das classes sociais, para assim entendermos a formação das políticas sociais. Nessa perspectiva, o estudo das políticas sociais deve considerar sua múltipla causalidade, suas conexões internas e as relações entre suas diversas manifestações e dimensões.

As políticas sociais não surgiram imediatamente após a questão social³, inclusive vieram como resposta as suas expressões nascendo da confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, das lutas de classe e do desenvolvimento da intervenção estatal. As primeiras manifestações relacionadas a políticas para os pobres são chamadas pelas autoras de “protoformas de políticas sociais” (2012, p. 47) e se dão a partir do momento em que a pobreza passou a ser vista como um problema pelas

³ Segundo Yamamoto (1998, p.27) “A Questão Social é apreendida como um conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade”

autoridades e pelas classes dominantes, já com início na transição do feudalismo para o capitalismo.

Não se pode indicar com precisão um período específico de surgimento das primeiras iniciativas reconhecíveis de políticas sociais, pois, como processo social, elas se gestaram na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, das lutas de classe e do desenvolvimento da intervenção estatal. Sua origem é comumente relacionada aos movimentos de massa social-democratas e ao estabelecimento dos Estados-nação na Europa ocidental do final do século XIX (Pierson, 1991), mas sua generalização situa-se na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, em especial em sua fase tardia, após a Segunda Guerra Mundial, pós-1945 (BEHRING, BOSCHETTI, apud MARTINS, 2013, p.19).

O conjunto de ideias liberais instituídas no século XIX até a terceira década do século XX, formaram-se grandes obstáculos para que o Estado intervisse na garantia de direitos sociais, tendo como princípios: a) predomínio do individualismo; b) bem-estar individual sobreposto ao bem-estar coletivo; c) predomínio da liberdade e competitividade; d) naturalização da miséria; e) predomínio da lei da necessidade; f) manutenção de um Estado mínimo; g) a ideia de que as políticas sociais estimulam o ócio e o desperdício; h) a política social deve ser um paliativo (BEHRING & BOSCHETTI, 2011 apud MARTINS, 2013, p.19). Assim, segundo Martins, agindo em conjunto com tais princípios, a resposta do Estado às expressões da questão social que se evidenciavam no momento, constituía-se em medidas repressivas.

Martins (2013, p.20) prossegue dizendo que o que se pôde ver a partir do século XX foi a reorganização do liberalismo e seu enfraquecimento enquanto ideário, o que se deu devido a dois fatores: o crescimento do movimento operário e a afirmação do capitalismo monopolista, o que acirrou a concorrência intercapitalista, levando inclusive a duas guerras mundiais. A crise de 29 e o desemprego em massa trazido por ela também levaram a uma contestação do liberalismo.

Nesse momento o Estado, que opera para propiciar o conjunto de condições necessárias à acumulação e à valorização do capital monopolista, passa a dar ênfase às políticas sociais, que ganham destaque como uma forma de garantir a reprodução da força de trabalho, atuando frente às expressões da questão social, que se agravam devido à tensão entre forças produtivas/relações de produção, acarretadas pela organização monopólica, como forma de contribuir para uma base ampla de legitimidade e consenso social, através do atendimento de demandas e necessidades da classe trabalhadora.

Seguridade social, que consiste num conjunto de políticas sociais, tem como marco principal a publicação, em 1942, na Inglaterra, do *Informe Beveridge*, que trouxe mudanças significativas no âmbito dos seguros sociais até então predominantes. A proposta resultou em aumento das despesas com proteção social, objetivando o combate à pobreza e tendo por fundamento os direitos universais a todos os cidadãos. Elaine Behring e Ivanete Boschetti (2011) destacam que o chamado Plano Beveridge padronizou os benefícios existentes na Inglaterra e incluiu novos, como seguro de acidente de trabalho, abono familiar (salário-família), seguro-desemprego e outros seis auxílios sociais: funeral, maternidade, abono nupcial, benefícios para esposas abandonadas, assistência às donas de casa enfermas e auxílio-treinamento para quem trabalhava por conta própria.

Logo após, foi implantado pelos países de capitalismo central o Welfare State, que vem como forma de superar a crise sem modificar as bases do sistema através da interferência do Estado sobre a economia com a implantação de políticas sociais universais, contendo assim movimentos operários e erradicando a ideia do socialismo, entre outros.

Uma forma de sociabilidade fundada no “compromisso” que implementava ganhos sociais e seguridade social para os trabalhadores dos países centrais, desde que a temática do socialismo fosse relegada a um futuro a perder de vista. Além disso, esse “compromisso” tinha como sustentação a enorme exploração do trabalho realizada nos países do chamado terceiro mundo, que estavam totalmente excluídos desse “compromisso” social-democrata. (ANTUNES *in* SALVADOR, 2010, p. 63)

Na fase monopólica do capitalismo, há uma intensificação das lutas da classe trabalhadora, cada vez mais explorada, o que contribui para o processo de construção desse Estado neste determinado contexto de desenvolvimento do capitalismo. A correlação de forças e as lutas existentes na sociedade são predominantes na dinâmica do capital. O Estado de Bem-estar Social passa a garantir padrões de educação, saúde, habitação, renda e seguridade social a todos os cidadãos. Aqui os serviços prestados pelo Estado passam a ser direitos do cidadão.

O Estado de Bem-estar teve início nos países capitalistas da Europa Ocidental e se expandiu para outros países de capitalismo central. Enquanto esses países vivenciavam o Estado de Bem-estar Social, o Brasil ainda caminhava a passos curtos rumo ao início de um sistema de seguridade social. Um dos motivos que essa divergência se dá é devido a formação sócio-histórica-econômica do nosso país, pois além de sermos um país de capitalismo periférico, construímos nossas bases através do clientelismo, do favor e da escravidão. Essa

diferença na configuração do capitalismo vivido em nosso país faz com que as medidas adotadas aqui não sejam caracterizadas como Estado de Bem Estar Social.

Segundo Behring e Boschetti (2012. p.106), citam Draibe (1990) que diz que os anos entre 1930 e 1943, com Getúlio Vargas na presidência, podem ser caracterizados como os anos de introdução do sistema de seguridade social no Brasil. Segundo a pesquisa de Draibe (1990) e de Faleiros (2000) citada por Behring e Boschetti, as principais medidas do período foram:

Em relação ao trabalho, o Brasil seguiu a referência de cobertura de riscos ocorrida nos países desenvolvidos, numa sequência que parte da regulação dos acidentes de trabalho, passa pelas aposentadorias e pensões, passa pelo auxílio maternidade, família e seguro desemprego. Em 1930, foi criado o Ministério do Trabalho, e em 1932, a Carteira de Trabalho, a qual passa a ser um documento de cidadania no Brasil: eram portadores de alguns direitos aqueles que dispunham de emprego registrado em carteira. (Behring e Boschetti 2012. p.106)

Concluem assim que o caráter corporativo e fragmentado das políticas sociais brasileiras, distante da perspectiva de universalização de inspiração Beveridgiana, são algumas das características do desenvolvimento do Estado Social brasileiro.

Após 15 anos no poder, Getúlio Vargas cai em 1945, abrindo um novo período no Brasil, de intensas turbulências econômicas, políticas e sociais. O período entre 1946-1964 foi marcado por uma forte disputa de projetos e intensificação da luta de classes. Em 1964 o país sofreu o Golpe Militar e se iniciou no país o período da ditadura, que durou 20 anos e impulsionou um novo momento da modernização conservadora no Brasil. Esse período ficou marcado pela expansão lenta dos direitos, que se mantiveram ainda no formato corporativista e fragmentado da era Vargas. (BEHRING, BOSCHETTI, 2012).

Com a crise do capital mundial vivida em 1970 e, conseqüentemente, a crise do Estado de Bem Estar Social, começou a haver pressões para uma reconfiguração do papel do Estado capitalista nos países de capitalismo central, com o intuito de minimizar seu papel de mediador ativo na regulação das relações capitalistas. Nas décadas seguintes, “os reduzidos índices de crescimento com altas taxas de inflação foram um fermento para os argumentos neoliberais criticarem o Estado social e o “consenso” do pós-guerra que permitiu a instituição do Welfare State” (Ibidem, 2012, p.125).

As autoras nos apontam uma aparente falta de sincronia entre o tempo histórico brasileiro e os processos internacionais. Enquanto no plano internacional desencadeava-se a reação burguesa e sua corrente neoliberal, o Brasil, no contexto da ditadura militar entre 1964

e 1985, vivia a expansão do “fordismo à brasileira“ (SABÓIA apud BEHRING e BOSCHETTI 2012, p.134). O Estado brasileiro ditatorial investe em uma intensa internacionalização da economia brasileira, havendo altas taxas de crescimento, mas que não puderam ser mantidas por muito tempo.

Para Faleiros (2000 apud BEHRING, BOSCHETTI 2012, p.136), no contexto da ditadura com sua perda das liberdades democráticas, de censura, prisão e tortura para as vozes dissonantes, o bloco militar-tecnocrático empresarial buscou adesão e legitimidade por meio da modernização capitalista e expansão das políticas sociais.

Já em 1974 o esgotamento do projeto tecnocrático modernizador conservador do regime ditatorial começa a ganhar visibilidade devido aos impactos da economia internacional que vinha restituindo o fluxo de capitais e também aos limites internos.

Segundo Tavares e Fiori (1993) citados por Behring e Boschetti (2012, p. 140)

após a crise da dívida do início dos anos 1980, diante da possibilidade e colapso financeiro internacional, impõe-se o discurso da necessidade dos ajustes e dos planos de estabilização em toda a região latino-americana. Na verdade, tratou-se de parte de um ajuste global, reordenando as relações entre o centro e a periferia do mundo do capital. Houve uma espécie de coordenação da reestruturação industrial e financeira dos países centrais, cujo custo foi pago.

Como pode-se observar, o sentido neoliberal do ajuste estrutural capitalista dos anos 1990 no Brasil, com todas as suas consequências para as políticas sociais, foi sendo delineado na década anterior. Com todo o contexto vivido no Brasil nas décadas de 70 e 80 e com o fim da ditadura, o clima era de efervescência de lutas sociais e lutas por direitos que, alinhadas a todo o contexto histórico e econômico narrado, levaram o Brasil a um processo de redemocratização com forte conteúdo reformista.

Segundo Behring e Boschetti (2012, p. 147) tais conquistas “anunciavam uma importante reforma democrática do Estado brasileiro e da política social, engendrando um formato social democrata com mais de 40 anos de atraso”.

Desse modo, o Brasil experimentou um momento de redemocratização local, enquanto no plano internacional, o Estado de bem-estar social era colocado em xeque. O cenário era o de desregulamentação e flexibilização das relações trabalhistas, privatizações e desemprego estrutural, inerentes à mundialização. Como agravante, no final da década de 1980, assistiu-se à crise do chamado socialismo real o que renovou

as forças quase exauridas do capitalismo e atingiu o âmago do movimento operário e sindical. Em pouco tempo, o embate entre as forças que representavam a massa dos trabalhadores e os setores ligados ao grande capital se aprofundou. (RODRIGUES 2016, p.38)

Em 1988, foi promulgada no Brasil a Constituição Federal, também conhecida como constituição Cidadã. Nela é estabelecido um padrão público universal de proteção social, estabelecendo direitos a educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e a assistência social. Nela também é estabelecido o tripé da seguridade social composto pela saúde, como direito de todos, a previdência, de caráter contributivo, e Assistência Social, de caráter não contributivo, para os que dela necessitar. Esse é um dos grandes marcos da constituição, que transforma a assistência social em direito do povo e dever do Estado.

A proteção social instituída pela nova constituição já se inicia de forma precária. A partir da década de 1990 o Brasil foi conduzido por uma crise econômica, no âmbito do Estado nacional, de segmentos com alguns compromissos democráticos e redistributivos. Além do ajuste neoliberal, que coloca as políticas sociais em segundo plano, caracterizando esse período por um projeto antinacional, antidemocrático e antipopular por parte das classes dominantes. Segundo Rodrigues (2016 p. 39), o Estado, pressionado pela conjuntura político-econômica externa, se associa ao capital, principalmente ao financeiro. Neto (2003 apud Rodrigues 2016) ao fazer um balanço do governo de Fernando Henrique Cardoso e a política social, considera que foi “um desastre para as massas trabalhadoras” e declara:

[...] Ele fez do “Plano Real”, como instrumento de estabilização monetária, o primeiro passo para uma inteira abertura do mercado brasileiro (de bens e serviços) ao capital internacional. Essa desregulamentação implicava um outro movimento, diretamente referido ao Estado e com dupla face: de uma parte, uma forte redução do papel empresarial estatal – donde a selvagem dilapidação (privatização) do patrimônio público; de outra, a pretexto da redução do déficit público e em nome do “ajuste estrutural”, a redução dos fundos públicos para o financiamento das políticas voltadas para a massa dos trabalhadores. Mais precisamente, o projeto político do grande capital concentrou-se na reforma do Estado (enquadrada, como se vê, numa perspectiva neoliberal) – “reforma” que só poderia ser conduzida contra o espírito da Constituição de 1988 (NETTO, 2003, p. 80, grifos do autor apud Rodrigues, 2016, p.40 e 41).

A partir de então, o que vemos é uma crescente onda de privatizações estatais, terceirização de serviços e uma implantação e precarização do público para o crescimento do privado. Foi então de forma precária que se instituiu a proteção social proposta pela constituição. O sistema de seguridade social proposto na Constituição Federal de 1988 através do tripé da Previdência, Saúde e Assistência visa promover um sistema de proteção social mais estruturado, tanto aos trabalhadores inseridos no mercado de trabalho quanto aquelas pessoas que estão de fora. Daremos ênfase aqui à política de Assistência Social, que é de onde derivam os programas de transferência de renda, dos quais trataremos a seguir.

1.2 Política de assistência social no Brasil: elementos para sua compreensão

A primeira iniciativa de organização institucional na área da assistência social pelo Estado foi a criação em 1938, do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) ligado ao Ministério da Educação e Saúde e composto por sete membros. Esse órgão substituiu as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) organizadas por empresas e trabalhadores, pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) organizados por entidades sindicais. Na década seguinte, surge a Legião Brasileira de Assistência (LBA) que subsistia com recursos que sobravam do orçamento da Seguridade (MESTRINER, 2001 apud RODRIGUES, 2008, pg. 21).

A Assistência Social surge como uma estratégia para mediar e relação contraditória entre capital e trabalho, de forma que a pobreza e as expressões da questão social não passem a ser um impedimento para que o capital continue a ter lucro, tendo uma formação sócio-histórica dependente e subalterna à política econômica. Como dissemos anteriormente, a assistência social no Brasil enquanto política pública começa a tomar forma em um período de contrarreforma neoliberal, iniciado no Brasil na década de 1990. O neoliberalismo aprofundou um processo de desmonte das políticas sociais que ainda estavam em construção.

Foram muitos momentos de organização e pressão da classe trabalhadora unificada em entidades e movimentos de defesa de direitos, até a conquista da Constituição denominada Cidadã em 1988. O movimento da economia mundial, a expansão do capitalismo, os movimentos sociais de luta por direitos e contra o governo repressor brasileiro na época da ditadura militar foram alguns dos fatores que levaram a um grande crescimento dos movimentos sociais no Brasil nos anos que precederam 1988. A efervescência política começou na virada da década 1970/1980, período de transição do regime ditatorial ao regime democrático. As lutas sociais travadas no cenário político dos anos 1980 apresentaram como

uma das pautas tornar a assistência social uma política efetivamente pública. A esperança que rondava o país era de melhora da vida da classe trabalhadora, com saúde, educação, previdência e assistência social sendo fornecidas pelo Estado e a população fosse tratada com respeito, cidadania e igualdade. Mas as expectativas não se realizaram da forma esperada.

Segundo Rodrigues (2016, pg.30 e 31), “para materializar o projeto neoliberal foi necessário realizar um importante processo de desmonte das garantias conquistadas pela classe trabalhadora, a partir da expansão das políticas sociais e da universalização dos direitos sociais.” No ano seguinte a promulgação da Constituição de 1988, vários economistas funcionários do governo americano, administradores e pensadores latino-americanos de perfil neoliberal, se reuniram para deliberar sobre um receituário para a América que ficou conhecido como Consenso de Washington.

Segundo seu diagnóstico, a causa da crise no continente residia no excessivo crescimento do Estado, em função da substituição de importações, visto que as empresas estatais eram numerosas, ineficientes e sujeitas à corrupção. Além disso, os países latino-americanos eram acusados de apresentar uma incapacidade interna de controlar o déficit público e de permitir que as sucessivas demandas salariais acarretassem pressões inflacionárias. A saída seria a estabilização da economia através de forte ajuste fiscal, redução da presença do Estado na economia e adoção de políticas liberais, tendo o mercado como centro privilegiado de orientação macroeconômica. Segundo a visão do Consenso, a aplicação dessas reformas levaria à superação de várias restrições estruturais que atravancavam o crescimento econômico neste continente (CAMPOS, 2011, p. 28).

Além do desemprego e baixa de salários, a inflação no Brasil na década de 1990 disparou. Os sindicatos foram atacados e tiveram sua força reduzida e as políticas sociais implementadas de forma antecipada, frágil e residual. Segundo Rodrigues (2008, pg. 35), seu principal objetivo foi isentar o capital e assegurar a reprodução da força de trabalho, em especial a excedente, extremamente atingida pelos ajustes neoliberais.

Segundo Behring e Boschetti (2010, apud OLIVEIRA 2016), foi com a eleição à presidência de Fernando Collor e seu sucessor Fernando Henrique Cardoso (FHC) que o projeto neoliberal encontrou as condições necessárias para sua implantação a partir de 1990. “A introdução de uma nova dinâmica de trabalho com suas tecnologias aumentou o desemprego, tendo como consequência o rebaixamento dos salários e o aumento da exploração da força de trabalho, sem abrir mão do fordismo que prevalece até os dias atuais.”

Segundo Rodrigues (2016 pg. 02), a partir de então o Estado realiza uma reconfiguração em suas funções, passando a promover, dentre outras coisas, o processo de privatização e mercantilização da Saúde e da Previdência. Ao mesmo tempo, a Assistência Social se amplia por meio dos programas de transferência de renda focalizados nas camadas mais pauperizadas da população.

Ainda segundo Rodrigues,

“com a flexibilização e desregulamentação das relações de trabalho advindas com a reestruturação produtiva, o Estado assume uma postura refratária em relação às políticas sociais. Assim, a assistência Social ganha centralidade como mecanismo de enfrentamento das desigualdades sociais e uma forma de lidar com as múltiplas expressões da questão social que se ampliam e aprofundam cada vez mais, constituindo-se um mito, um fetiche social, segundo Mota (2010). Nesse sentido, a matricialidade socio-familiar torna-se uma importante estratégia de minimizar ao máximo os deveres do Estado.” (2008, pg 03).

Assim, a retração dos gastos estatais teve como principal consequência o desfinanciamento das políticas sociais. Para tanto, as políticas sociais vem a tona com objetivo principal de desonerar o capital e assegurar a reprodução da força de trabalho, extremamente atingida pelos ajustes neoliberais (RODRIGUES, 2016). Segundo Behring e Boschetti (2010 apud RODRIGUES, 2016, p. 35) “os programas de transferência de renda são uma tendência em diversos países desde a década de 1970, guardadas as devidas proporções e de acordo com o grau de bem-estar alcançado por estes.”

Desde que a assistência social foi regulamentada como direito social até a primeira regulamentação da política de Assistência Social, se passaram cinco anos. Enfim, em 08 de dezembro de 1993, Lei 8742 foi publicada no Diário Oficial da União (DOU). Segundo Jesus (2018, p. 69), a elaboração do projeto de Lei Orgânica para a Assistência Social (LOAS, 1993) representou um esforço tanto do ponto de vista teórico quando político, já que não havia nenhum debate anterior que pudesse auxiliar nas discussões que serviriam como base para a formatação da sua regulamentação.

Mesmo já sendo trazido pela constituição, somente em dezembro de 1993, sob o governo de Itamar Franco, que a Lei orgânica da Assistência Social – LOAS foi aprovada, reafirmando a definição constitucional. Todavia, foram feitas algumas alterações em relação ao projeto de lei inicial, em especial, no que se refere ao corte de renda per capita familiar para acesso ao Benefício de Prestação Continuada - BPC (COSTA, 2016).

A elaboração da LOAS ocorreu com tensões e disputas entre os grupos existentes no âmbito da assistência social, a saber, Ipea/UnB, MPSA e Legião Brasileira da Assistência (LBA). As divergentes proposições foram apresentadas por ocasião de um Simpósio Nacional sobre Assistência Social, em maio de 1989.

Podemos constatar que a LOAS nasce marcada pelo embate de distintas proposições, sendo fruto dessa relação contraditória de interesses, carregando em si as tensões derivadas dessa dinâmica. É possível observar que a disputa entre as distintas concepções, isto é, o embate político dessas perspectivas resultou na promulgação de uma lei que conjuga elementos de cunho progressista, que apontam para a construção de uma política promotora de direito social, quanto indicações conservadoras que tencionam esta primeira à medida que se orienta por parâmetros restritivos (desde a inaptidão ao trabalho à focalização nos segmentos mais pobres).(JESUS 2018, pg. 75).

Em dezembro de 1998 foi aprovado, por unanimidade pelo CNAS, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS e a primeira Norma Operacional Básica de Descentralização, construída em parceria com Estados, Municípios e referendada em reunião ampliada do CNAS, em Belém do Pará.

A promulgação da assistência social como lei se deu com a LOAS em 1993, mas sua promulgação enquanto Política Nacional foi dada em 2004, levando 16 anos desde a Constituição para começar a ser implantada como sistema único em todo país por meio do Sistema único de Assistência Social. Segundo Rodrigues (2016, p.68), os anos anteriores foram marcados por uma política de assistência social que fazia seus encaminhamentos na base do favor e do apadrinhamento. Com o SUAS o atendimento passou a ser padronizado em todo território nacional.

O SUAS foi deliberado na quarta Conferência Nacional, em 2003, e tem o objetivo de materializar a política descrita na LOAS. Com caráter descentralizado e participativo, cria serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.

Em dissertação recente, Segundo Vitor Martins Lopes de Araújo (2013, p 80) o governo de Luís Inácio Lula da Silva, com início em 2003, deu prosseguimento ao governo de FHC, continuando com o compromisso com o ajuste fiscal e com o superávit primário. Esse pacto é útil para a manutenção das políticas sociais focalizadas, voltadas para os mais pobres e miseráveis. Araújo aponta para a evidência de que o governo Lula, desde o seu início, manteve “permanente constrangimento dos gastos no setor social em comparação aos encargos destinados para a amortização e o pagamento de juros da dívida pública “. O autor

ainda coloca que “as condições políticas no âmbito da gestão administrativa federal durante os dois mandatos do ex presidente seguem os rumos de uma reforma continuísta das propostas gerencialistas, de cunho neoliberal, mercadológicas e privatistas (p.80).

A política social então seguiu também a lógica dos governos FHC, mantendo a lógica dos programas de transferência de renda. Segundo Cassin (2015, p. 130) a grande diferença do governo Lula é que a política de Assistência Social ganha um significado diferenciado, assumindo a centralidade do sistema de proteção social.

Em 2005, foi aprovada a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS), que normatiza e padroniza a implantação do SUAS em todo território nacional. A NOB define os eixos estruturantes e princípios organizativos da gestão do SUAS. Os eixos estruturantes são: precedência da gestão pública da política em detrimento da privada; alcance de direitos sócio-assistenciais pelos usuários; o trabalho com famílias como princípio matricial; territorialização como base de organização do sistema, em que a oferta de serviços é baseada na lógica de proximidade do cidadão e na localização dos serviços nos territórios com maior índice de vulnerabilidade e risco social para a população; descentralização político-administrativa para os entes do governo; financiamento partilhado entre os entes federados; fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil; valorização da presença do controle social; qualificação dos recursos humanos; informação, monitoramento, avaliação e sistematização dos resultados (BRASIL, 2005 apud CASSIN, 2015, p.133).

Em 2006, foi aprovada a Norma Operacional Básica dos Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS). Nela são previstos os recursos humanos necessários para a implantação dos serviços. Em 2009, foi instituída a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais que estabelece uma padronização dos serviços socioassistenciais, organizando-os por nível de complexidade do SUAS e definindo aspectos fundamentais para orientar sua oferta em todo o território nacional.

A Assistência Social experimentou uma significativa expansão institucional durante os governos do PT, com diversas inovações do ponto de vista dos marcos legais e da estrutura de gestão, que contribuíram para a regulamentação desta política. Tal ampliação se deve em grande medida à expansão dos benefícios de transferência de renda e da cobertura dos serviços, a partir da estruturação da rede socioassistencial do SUAS. De acordo com os dados do Censo SUAS 2014, atualmente estão em funcionamento 8.145 CRAS e 2.344 CREAS em todo território nacional 5*. Há que se reconhecer: foram muitos os avanços. No entanto, como veremos adiante, a melhoria dos indicadores sociais que apontam uma diminuição da pobreza, não se traduz em uma diminuição da desigualdade social. (CASSIN, 2015, p.135)

Castro, (in SILVA 2017 apud CARNEIRO, ARAÚJO e ARAÚJO, 2019, p 36) aponta dois períodos referentes a implementação do SUAS: aponta que o primeiro tem início em 2005, na sua criação e vai até 2011, ano em que ocorreu a reformulação da LOAS. Já o segundo ciclo se inicia em 2012 e vai até 2016, que é quando o processo que caminha rumo a consolidação do sistema é interrompido com o golpe institucional e tem início o Governo Temer.

Silva (2017) destaca que os avanços alcançados nesses dois ciclos de construção do Suas no Brasil, encontram-se, desde 2016, em retrocesso decorrente da instalação de um golpe institucional midiático e jurídico, com o apoio do Poder Judiciário, cuja expressão mais cruel é o avanço ostensivo de contrarreformas neoliberais consubstanciadas na retirada de direitos sociais conquistados, através da luta e organização da classe trabalhadora, acarretando no desmonte do Sistema de Proteção Social, construído no país. Ressalta, ainda, que nesse contexto a PAS é atingida com mais intensidade como política direcionada ao enfrentamento da pobreza. CARNEIRO, ARAÚJO e ARAÚJO, 2019, p 36)

Silva (2017 apud CARNEIRO, ARAÚJO e ARAÚJO, 2019, p 38) ainda enfatiza que

a opção do Governo Temer por um projeto conservador, orientado pelo desmonte dos direitos sociais e desestruturação da seguridade social no Brasil, é complementada pelas ações para redefinição do orçamento público para a PAS, como a Emenda à Constituição PEC nº241/2016, posteriormente denominada Emenda Constitucional nº 95, que instituiu, de forma arbitrária, o Novo Regime Fiscal (NRF) para a União pelos próximos vinte anos, e estabeleceu limites para as despesas primárias, destinadas a cada um dos poderes, de maneira que o crescimento anual dos gastos não pode ultrapassar a taxa de inflação de 2016. O NRF, instituído no Governo Temer, inviabiliza, portanto, a vinculação dos recursos para as políticas sociais, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988, visto que impõe o congelamento das despesas primárias, excetuados os gastos com o pagamento de juros da dívida.

Silva (2017 apud CARNEIRO, ARAÚJO e ARAÚJO, 2019, p 38) faz ainda mais algumas reflexões importantes para entender o que foi o Governo Temer para a Política de Assistência Social. Ele aponta para a previsão de recursos orçamentários já para 2018 compromete a manutenção dos serviços já implantados, comprometendo assim os avanços já adquiridos na diminuição da pobreza. A autora aponta para um processo de desconstrução ou risco de interrupção do SUAS.

Segundo Carneiro, Araújo e Araújo (2019, p 41), há um movimento de destruição dos direitos sociais e trabalhistas ao passo que a seguridade social brasileira é duramente afetada

por um movimento ofensivo do capital. Com isso, parcelas majoritárias da sociedade tem suas condições de vida comprometidas, atingindo incisivamente a classe trabalhadora. Carvalho (2016 apud CARNEIRO, ARAÚJO e ARAÚJO, 2019, p 41) assegura que o desmonte do SUAS significa um “retrocesso na forma como o estado brasileiro não apenas concebe a pobreza, mas como atende e cuida das famílias pobres.”

CAPÍTULO II - PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL: REFLEXÕES CRÍTICAS

A política de Assistência Social veio ganhando destaque no cenário das políticas sociais brasileiras, principalmente através dos programas de transferência de renda, que além de funcionarem como medida paliativa para o alívio imediato da miséria, também funcionam como forma dos governos de se legitimarem perante a população mais pobre, garantindo assim seus votos na próxima eleição.

A forma como a política de Assistência Social veio tomando forma no Brasil tem vários rebatimentos sobre a população beneficiária e sobre a sociedade ao todo. A seguir faremos a seguir um breve histórico sobre a constituição dos Programas de Transferência de Renda no Brasil para, posteriormente, chegarmos a alguns elementos de crítica. Buscaremos analisar algumas das múltiplas determinações da política de Assistência Social e dos Programas de Transferência de renda.

2.1 A constituição dos Programas de transferência de renda no Brasil: breve histórico

Foi a partir de 1990 que as políticas de transferência de renda entraram em cena no debate no Brasil. Esses programas são uma tendência em diversos países desde a década de 1970, guardadas as devidas proporções e de acordo com o grau de bem-estar alcançado por estes. Os programas de transferência de renda começam então a ser implantados no governo FHC, de forma a atender às orientações dadas pelo Banco Mundial. Tratava-se de dez “recomendações” econômicas que embora não se colocasse como uma imposição, instituições como o FMI e o Banco Mundial já colocavam a cartilha como pré-requisito para a concessão de novos empréstimos e cooperação econômica.

Essas recomendações consistiam, segundo Campos (2011, p. 28 apud RODRIGUES 2016, p. 34), no (1) Controle do déficit fiscal; (2) Priorização dos gastos públicos; (3) Reforma tributária; (4) Taxa de juros positiva e determinada pelo mercado; (5) Taxa de câmbio, também orientada pelo mercado (de preferência flutuante); (6) Política comercial liberal e sem protecionismo, em que é necessário o aumento de importação de insumos intermediários mais competitivos do que aqueles produzidos internamente; (7) Eliminação das restrições legais ao fluxo do capital internacional; (8) Aumento das privatizações; (9) Desregulamentação para o investimento; controle de preços; determinadas importações;

alocação de créditos; taxas em geral; e, limites à dispensa de empregados; (10) por fim, direito irrestrito à propriedade privada.

A partir de um projeto neoliberal, o Estado, visando responder à crise do capital e diminuir os impactos da pobreza, cria meios de assegurar o processo de acumulação do capital. No Governo Lula, tece-se o aprofundamento dos programas de transferência de renda, principalmente com centralidade no Bolsa Família. Assim, os programas sociais focalizados assumiram uma dimensão inédita até então.

As políticas de transferência de renda enfatizam a focalização das políticas sociais em detrimento das conquistas de universalização alcançadas pela classe trabalhadora, principalmente nesse contexto em que vivenciamos um amplo processo de mercantilização e de financeirização das políticas sociais, onde essas medidas são formas de enfrentamento das expressões da questão social. No entanto, é nítida a diminuição de recursos para a manutenção desses benefícios, assim esses programas segundo Salvador (2012), contribuem para a contrarreforma do Estado por meio da focalização das políticas sociais. Além de serem formas de monetarizar e financeirizar as políticas sociais, pois operam com recursos monetários administrados por instituições bancário-financeiras.

De acordo com Bichir (2010, apud MACEDO, NOIA, SANTOS, PINHEIRO 2017, pg. 6) os programas de transferência de renda surgiram como ações de renda mínima. Foi criado em 1996, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e, no ano de 2011, teve início, no governo de Fernando Henrique Cardoso o Programa Bolsa Escola. Foi criado também o Benefício de Prestação Continuada, o Auxílio Gás, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e o Fome Zero. E depois, com a unificação das diversas ações, surge o Programa Bolsa Família em 2003, já no Governo Lula, tornando-se o maior programa de transferência de renda condicionada do mundo. (pg.6)

A primeira discussão sobre a introdução de um programa de transferência de renda no Brasil, conforme Silva, Yazbek, Di Giovanni (2007) está ligado a agenda de erradicação da pobreza com data de 1975, quando o professor Antonio Maria da Silveira publicou um artigo, no qual no entendimento do autor, a economia brasileira não estava atendendo as necessidades para a sobrevivência da população. Nesse sentido foi apresentada uma proposta que fundamentada no Imposto de Renda Negativo (IRN), preconizava a transferência de renda aos trabalhadores que não possuíam renda a um determinado patamar fixado, teria em vista a redução da pobreza. (RUSCHEL, JURUMENHA e DUTRA, 2015, pg.1)

O tema da transferência de renda ganhou maior visibilidade no Brasil a partir da apresentação do projeto de Lei N°. 80/91 do Senador Eduardo M. Suplicy (PT/SP), pela

criação do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), vinculando renda mínima à família e a educação.

No Governo Lula, foi criado em 2003 o Programa Bolsa Família, através da unificação de vários benefícios de transferência de renda como bolsa escola, auxílio gás, bolsa alimentação e fome zero. Foi instituído no Governo Lula pela Medida Provisória 132, de 20 de outubro de 2003, convertida em lei em 9 de janeiro de 2004, pela Lei Federal n. 10.836. Este consiste em um repasse financeiro mensal às famílias beneficiadas, que pode ter valor variado dependendo da renda per capita da família. Esse benefício é pago a famílias consideradas pobres (com renda per capita de R\$ 89,00 a R\$ 178,00) que tenham em sua composição gestantes e crianças ou adolescentes entre 0 e 17 anos e a famílias consideradas extremamente pobres (com renda per capita até R\$ 89,00), sendo esses os valores atualizados para a até a data atual. A contrapartida é que as famílias beneficiárias mantenham as crianças e os adolescentes entre 6 e 17 anos com frequência na escola e façam o acompanhamento de saúde das gestantes, as mulheres que estiverem amamentando e as crianças, que também devem ter a vacinação em dia.

Essa unificação dos programas serviria para reunir todos os programas de transferência de renda que existiam pelos municípios e no Brasil, para que ocorresse uma articulação entre todas as políticas sociais a fim de que o público alvo desses programas tivesse um acompanhamento continuado e com ações que se complementariam. (ibidem, pg.3)

O programa tem seu objetivo central na redução da fome e o combate à pobreza das famílias que são beneficiárias, além de estar garantindo a essas famílias o acesso às demais políticas públicas que melhoram a sua condição de vida e que possam emancipar-se e sair da situação de pobreza ou de extrema pobreza. (ibidem, pg.4)

Conforme Silva, Yazbek, Di Giovanni (2007, apud RUSCHEL, JURUMENHA e DUTRA, 2015, pg. 4), o programa é considerado uma inovação, tratando-se de programas de transferência de renda, pois se propõe a proteger todo o grupo familiar, com o aumento do valor do benefício e aumento dos recursos destinados a programas com esta natureza.

Para Silva (2007, apud RUSCHEL, JURUMENHA e DUTRA, 2015, pg. 5) o

Programa Bolsa Família traz como proposta o desenvolvimento de ações complementares nas áreas da educação, saúde e trabalho. O programa também possibilita às crianças e jovens de seis a dezessete anos o acesso a escolas e aos postos de saúde. Para os adultos da família possibilita o acesso

à alfabetização, à capacitação profissional através de cursos oferecidos como integrantes das condicionalidades. Para as mulheres grávidas são oferecidas ações na área da saúde que objetivam a autonomização dessas famílias.

A transferência monetária feita aos beneficiários do programa Bolsa Família devem ter, em contrapartida, o atendimento das condicionalidades. Segundo o antigo Ministério do Desenvolvimento social, as condicionalidades “são os compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família quanto pelo poder público para ampliar o acesso dessas famílias a direitos sociais básicos. Por um lado, as famílias devem assumir e cumprir esses compromissos para continuar recebendo o benefício financeiro. Por outro, as condicionalidades responsabilizam o poder público pela oferta dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social.” (<http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/mds-para-voce/carta-de-servicos/gestor/bolsa-familia/condicionalidades>).

Tanto as condicionalidades impostas pelos programas de transferência de renda como as “visitas domiciliares obrigatórias”, atuam como mecanismo de controle das famílias pobres exercido pelo Estado por intermédio, sobretudo dos assistentes sociais. Função que remete à gênese do Serviço Social e que, à primeira vista, parece superada. No entanto, a análise documental e empírica traz à tona velhas práticas presentes em uma Política que se ufana como um novo paradigma de assistência. Revelando assim, a existência de um processo de rupturas e continuidades em seu desenho, tanto no que se refere ao controle das famílias pobres, como em relação ao assistente social que nesses casos, se vê pressionado a atuar como um mero executor da Política de Assistência. (RODRIGUES, 2016, p. 132)

Para o documento de orientação do PBF (BRASIL, 2006 apud RUSCHEL, JURUMENHA e DUTRA, 2015, pg. 5), além da sua ação de transferência de renda, o Programa Bolsa Família deve conter ações que garantam os direitos de saúde e educação e a realização de atividades complementares, como o acompanhamento das famílias que recebem o benefício. Este acompanhamento deve ocorrer através do Programa de Atenção Integral a Família – PAIF.

Atualmente, o Programa Bolsa Família – PBF e o Benefício de Prestação Continuada – BPC são os dois maiores programas de transferência de renda do país. O BPC foi regulamentado pela Lei 8.742/1993, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e pelos Decretos 6.214/2007 e 6.564/2008 e equivale ao valor mensal de 1 (um) salário mínimo a idosos acima de 65 anos e pessoas com deficiência que comprovem impossibilidade para o trabalho. Além desses critérios, existe o critério de renda, que determina que só poderá

receber aquela pessoa cujo a qual sua renda familiar per capita seja inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo.

O BPC já vem garantido no inciso V do art. 203 da Constituição Federal à pessoa portadora de deficiência ou ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou tê-la provida por sua família, conforme disposto em lei. Segundo o artigo, “a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: (...) V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.”

A partir de 2011, houve uma significativa mudança no tange ao entendimento de pessoa com deficiência.

Na concepção anterior utilizada pela legislação do BPC (Decreto 1.744/1995) a pessoa com deficiência era concebida como incapaz para a vida independente e para o trabalho, fato que impactava negativamente na vida social destes indivíduos. Essa alteração na legislação irá modificar a concepção da política de assistência em relação ao trabalho. Ademais, esse entendimento desconsiderava os determinantes sócioeconômicos que condicionam o desenvolvimento e a participação dos sujeitos na sociedade moderna. (p.56).

Essa alteração na concepção significou um grande avanço na legislação, impactando de forma positiva no acesso ao BPC. Antes a isso, a “pessoa com deficiência era concebida e avaliada pela perícia médica como uma pessoa incapaz para a vida independente e para o trabalho devido a anomalias ou lesões irreversíveis (congênitas ou adquiridas) que impedem seu desempenho para as atividades da vida diária e para o trabalho“. Com a mudança do conceito, o decreto 6.214/2007 (art. 4, III) passará a definir a incapacidade como um (p. 57):

Fenômeno multidimensional que abrange limitação do desempenho de atividade e restrição da participação, com redução efetiva e acentuada da capacidade de inclusão social, em correspondência à interação entre a pessoa com deficiência e seu ambiente físico e social. (BRASIL, 2007, redação dada pelo decreto n. 7.617, de 2011 apud COSTA, 2016, p.57)

Dessa forma, a nova concepção de pessoa com deficiência conforme a letra E do preâmbulo da Convenção (decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009 apud COSTA, 2016 p.57):

Reconhecendo que a deficiência é um conceito em evolução e que a deficiência resulta da interação entre pessoas com deficiência e as barreiras devidas às atitudes e ao ambiente que impedem a plena e efetiva participação dessas pessoas na sociedade em igualdade de oportunidades com as demais pessoas. (BRASIL, 2009 apud COSTA 2016, p.57)

Sposati (2007, pg. 63 apud COSTA 2016, pg. 55) ressalta que alguns pontos do Benefício de Prestação Continuada foram alterados e descartados. O vínculo à renda familiar de $\frac{1}{2}$ salário mínimo per capita pretendido foi vetado pelo então Ministro da Fazenda FHC”. No texto aprovado da LOAS, no artigo §3º do art. 20: “Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo” (Redação dada pela lei n. 12.470, de 2011).

Behring (2008) indica que a redefinição do critério de renda ocorreu quando Fernando Henrique Cardoso era ministro da Fazenda, sob justificava do ajuste fiscal, ignorando os “apelos” por parte dos assistentes sociais e outros sujeitos envolvidos com a defesa da assistência social que sugeriam renda per capita de um ou meio salário mínimo. Segundo Penalva e Diniz (2012) não há critérios objetivos que justifiquem a adoção desse patamar reduzido de renda, embora o Supremo Tribunal Federal já o tenha julgado como constitucional. Em sua concepção legal, este benefício visa garantir a segurança social do cidadão (de 65 anos ou mais) não segurado da Previdência Social, isto é, do trabalhador não contribuinte e que não possua outro mecanismo (fonte de renda e proteção familiar) que lhe permita prover sua própria subsistência. (COSTA, 2016, p.55)

Na promulgação da LOAS, em 1993, o benefício era concedido aos idosos somente a partir dos 70 anos de idade. Alegações de que uma redução na idade traria um aumento orçamentário significativo mantinha uma resistência política. Foi a partir de lutas e pressões dos movimentos sociais organizados e com a provação do Estatuto do Idoso que a idade do beneficiário pôde ser reduzida para 65 anos, sendo essa uma importante conquista que permitiu a inclusão de mais pessoas nesta política de proteção social (COSTA, 2016, p.55)

O art.1º do decreto nº 6.214/2007 reafirma as definições da LOAS acerca deste benefício e dispõe nos §2º e §3º do art. 1º que o BPC integra a proteção básica no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), definido pela atual Política Nacional de Assistência Social (PNAS), estabelecendo sua integração às demais políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza e a garantia da proteção social (p.56)

Nos quadros a seguir estarão expostas a evolução tanto no número de famílias atendidas quanto os recursos destinados tanto para o BPC quanto para o PBF. Esboçarei também os valores para o programa de Renda Mensal Vitalícia.

Programa Bolsa Família

Ano	Total de benefícios	Valor total dos Recursos Destinados (R\$)
2004	6.571.839	439.870.605
2011	13.352.306	1.602.079.650
2016	13.562.452	2.456.827.349

Fonte: IPEA DATA - <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx> - Consultado em 20/11/19

Benefício de Prestação Continuada – Idosos e Deficientes

Ano	Total de Benefícios (Idoso)	Total de Benefícios (Deficiente)	Recursos Destinados (Idoso)	Recursos Destinados em R\$ (Deficiente)
2004	933164	1127849	243552740	295152716
2011	1687826	1907511	918656410	1036857359
2014	1875956	2253805	74916206276	89777169474

Fonte: IPEA DATA - <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx> - Consultado em 20/11/19

Renda Mensal Vitalícia - Idosos

Ano	Número de Benefícios (Idosos)	Recursos Destinados (Idosos)	Número de Benefícios (Deficientes)	Recursos Destinados (Deficientes em R\$)
2004	181014	47234697	370079	96448831
2011	59540	32429276,55	195018	105990050
2014	34092	382591625	145844	3032009280

Fonte: IPEA DATA - <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx> - Consultado em 20/11/19

Para Silva, G. (2012, p. 223 apud COSTA, p. 62), enquanto o BPC e o Renda Mensal Vitalícia são garantias constitucionais, o PBF segue a orientação das agências multilaterais para combate à pobreza nos países periféricos e não consegue “nem mesmo atingir a totalidade da população-alvo e acaba-se por promover a focalização da focalização, na qual são escolhidos os mais pobres dentre os mais pobres”

A Renda Mensal Vitalícia (RMV), criada em 1974, é a transferência mensal de um salário mínimo a pessoas carentes idosas ou inválidas com pelo menos 12 meses de contribuição previdenciária. Desde 1996, a RMV vem sendo progressivamente substituída pelo Benefício de Prestação Continuada e Assistência Social (BPC), que independe de qualquer contribuição, mas as transferências a pessoas que já eram beneficiárias antes de 1996 continuam sendo registradas como RMV. O BPC foi previsto na Constituição de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), de 1993. (IPEA DATA)

Desde 1996, o BPC vem substituindo progressivamente a Renda Mensal Vitalícia (RMV), criada em 1974 e concedida a pessoas idosas ou inválidas que apresentassem 12 meses de contribuição previdenciária. O BPC foi previsto na Constituição de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), de 1993 (IPEA DATA)

No site do IPEA DATA, os dados mais atualizados são os citados acima, sendo assim, ainda não temos acesso aos dados mais recentes, após o governo Dilma. Podemos observar que ambos os programas não alteram a estrutura de exploração e de dependência gerada pelo capitalismo. Sabemos inclusive que nenhuma política social e muito menos algum programa de transferência de renda tem o poder de alterar tal estrutura, evidenciando a natureza contraditória e limitada das políticas sociais, que sustentam o bloco de poder e fazem a manutenção da parcela da classe trabalhadora que não consegue se inserir no mercado de trabalho e até de parte da população que está empregada, mas que não recebe o suficiente para prover condições mínimas de vida a todos os membros de sua família.

Os programas de transferência de renda são cercados de debates e controvérsias, e um dos pontos que são defendidos como positivos em relação a esses programas diz respeito ao alívio imediato da pobreza, o que segundo Rodrigues (2016, p.70), não se efetiva como presumem. Essa consideração foi feita através de uma observação empírica de Rodrigues a partir de atendimentos aos usuários de um CRAS.

O fato se dá em razão do PBF trabalhar com certo quantitativo de beneficiários por território com base em estudos socioeconômicos. Assim, é necessário que algumas famílias “superem” a situação de pobreza ou pobreza extrema, para dar

lugar a outras famílias que aguardam o benefício; o que muitas vezes não é compreendido pelo usuário. (RODRIGUES, 2016, p.71)

Com o cenário de desmonte das políticas sociais iniciado pelo Governo Temer, como já falamos acima, a partir de 2016 começam a acontecer cortes de verbas e a intensificação da criminalização da pobreza através do aumento da fiscalização em cima dos beneficiários dos programas de transferência de renda. Essa fiscalização é feita através do cruzamento de dados em diversos sistemas no governo federal, indicando a renda, grupo familiar e bens de todos os membros dessa família. A intensificação na fiscalização pode ser vista através das listas mensais que começaram a ser enviadas para as equipes do cadastro único e bolsa família pelo MDS e dos informes no site do ministério.

Os programas de transferência de renda que já eram até então focalizados, precários no sentido de atender as necessidades básicas de uma vida digna as famílias beneficiárias e extremamente estigmatizados, agora são mais incertos e mais instáveis do que nunca, uma vez que os cortes atingem principalmente a população mais pobre que são as pessoas que são contempladas pelo programa.

2.2. Problematizações sobre os programas de transferência de renda no Brasil: elementos para reflexão

Como já pudemos constatar, as políticas sociais no Brasil sofreram com a ofensiva neoliberal e foram implantadas de forma precarizada. Observa-se que, diferentemente do que ocorreu na Europa Ocidental, onde houve a criação de amplos sistemas públicos universais de proteção social ou então, experiência norte-americana que implementou um sistema misto entre o setor público e privado, com forte presença do segundo, no Brasil estruturou-se uma seguridade social orientada basicamente à ações de assistência aos pobres e benefícios previdenciários para os assalariados com vínculos formais de emprego (MOTA, 1995, p.128, apud COSTA 2016)

A universalização da seguridade social no Brasil foi limitada.

Como limites à universalização da seguridade social no Brasil, podemos sinalizar, reiterando Silva, M., (2012, p.457), os seguintes elementos: negação parcial dos objetivos da seguridade social por parte dos setores conservadores, resistência ao financiamento solidário e plural que permita na prática uma redistribuição de renda, desvios de recursos por meio da DRU¹ (Desvinculação de Receitas da União) para atender aos objetivos da política

econômica, gestão e financiamento de cada política de seguridade em separado, crescente privatização da saúde e previdência, e tendência à centralidade da assistência social no conjunto da proteção social no Brasil. (COSTA 2016, pg. 43)

O que se vê a partir de então é a autorresponsabilização do cidadão e da comunidade local e uma precarização da intervenção estatal e dos serviços públicos oferecidos. Com os serviços estatais precarizados, as pessoas que possuem condições financeiras para pagar um serviço de maior qualidade, buscam esses serviços (saúde, educação, etc) na esfera privada, ficando os serviços estatais para os “despossuídos”. (COSTA 2016, pg. 43).

O cidadão passa a ser valorizado como cidadão consumidor ou cidadão cliente e é através dessa lógica que são implantados os programas de transferência de renda. Segundo Ribeiro (2005, apud COSTA 2016, pg. 44) tais programas se materializam como parte do processo reformista iniciado nos governos Collor e FHC. A contrarreforma no governo Lula deu continuidade a tais processos reformistas e pode ser explicada através dos seguintes fatores: inserção radical do PT e do seu governo na ideologia neoliberal; decisão do governo petista em se acomodar aos “interesses do mercado”; manutenção da focalização da política social no país; agenda pública de reformas: sindical, universitária, previdenciária etc., negando sua trajetória histórica em defesa dos direitos das maiorias trabalhadoras.

O que se pode observar também é que os programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, dificultam o crescimento das demais ações de assistência Social, do ponto de vista orçamentário e executivo. (REIS 2011, apud pg.49)

Podemos dizer que os programas de transferência de renda possuem pontos positivos e negativos. Em uma análise podemos citar como positivos a diminuição da extrema pobreza no país, garantindo uma renda mínima a população em situação de miserabilidade. Já referente aos aspectos negativos, podemos destacar sua focalização, seu caráter emergencial, imediatista e compensatório, retornando as práticas já enraizadas na sociedade brasileira.

Segundo Rodrigues (2015), a Política de Assistência Social, ao se focar apenas nos mais pobres, tende a deixar um “vácuo social” de uma população que não tem acesso a Previdência por não possuírem vínculos de trabalho formal. Conclui ainda, através de observação empírica, que essa população tende a crescer à medida que aumenta o desemprego, as relações trabalhistas se tornam mais precárias e a reinserção no mercado de trabalho mais difícil. Contudo, muitas famílias que têm membros no mercado formal de trabalho, ainda assim precisam por vezes recorrer aos programas de transferência de renda.

Nesse processo de contrarreforma neoliberal do Estado,

os direitos sociais são cada vez mais restringidos e as políticas sociais, sobretudo a Assistência Social, utilizadas como estratégia de remediar os impactos da ofensiva neoliberal para a classe trabalhadora. Assim, ao mesmo tempo atua tanto como motor propulsor do mercado em razão da circulação de dinheiro proveniente dos benefícios dos programas de transferência de renda, como promove a imagem daqueles que se beneficiam politicamente com tais programas. (Rodrigues, 2015, pg.51)

Segundo Cassin (2015, p.59), a combinação entre crescimento econômico aliado a transferência de renda permitiu uma melhoria nas condições de vida da população mais empobrecida. De acordo com Pochman (2013 apud Cassin), nos governos Lula e Dilma, 21,8 milhões de pessoas conseguiram ultrapassar a linha da pobreza Extrema. Na visão de Pochman, este fato se deu graças a retomada de um projeto nacional de desenvolvimento que teve na política social um de seus principais pressupostos. O crescimento dos empregos e ampliação da renda das famílias, sobretudo daquelas situadas na base da pirâmide social, foram os pilares do projeto do governo para a recuperação econômica do país.

Como carro chefe do Governo PT, as políticas de transferência de renda, com ênfase para o Bolsa Família, tiveram papel principal para que o partido se mantivesse no poder de janeiro de 2003 até 2016. A política de Assistência Social vem pautada na chamada matricialidade familiar, trazendo as famílias para o centro das políticas e como principal responsável pelo desenvolvimento de seus membros. Com isso, recai sobre a mulher (também como indicação da política) a maior responsabilidade, como se fosse ela a responsável por lidar e manter em dia as condicionalidades do programa. Sendo assim, são as mulheres as principais responsáveis por receber o Bolsa Família, sendo também as principais atingidas com os cortes que vem acontecendo.

São inúmeras as questões que cercam os programas de transferência de renda, opiniões positivas e negativas dessas políticas são expressas pela sociedade em geral. Sabemos que eles foram fundamentais para o alívio da fome e da extrema pobreza, mas que também são uma solução dada pelo capital para assegurar sua acumulação e manter a classe trabalhadora sobre sua dependência e controle.

Grande parte das críticas sobre os programas de transferência de renda, advindas do senso comum, se dão através de estigmas colocados sobre a população beneficiada. Essas pessoas recebem críticas como se fossem culpadas por não possuírem condições mínimas para

sobreviver. Contudo, algumas críticas de estudiosos dos programas são contundentes e colocam questões sobre as quais é preciso se debruçar.

Os programas de transferência de renda circulam em um espaço no qual direito e assistencialismo se confrontam, desestruturando e minimizando formas de existência, padrões de sociabilidade e relações de pertencimento social, o que tende a solidificar a instabilidade e a precariedade como estado definitivo.

Os Programas de Transferência de Renda vieram cercados de muitas promessas. Foram apresentados como uma forma concreta de enfrentamento das expressões da questão social, com promessas de melhora na qualidade de vida da parcela mais pobre da população através da redistribuição de parte da riqueza produzida. Com certeza é uma visão romantizada e de interesse do capital que seja difundida.

Silva, Yazbek e Giovanni (2004, p. 36 – 37 apud, RAMOS e FRAIBERG, (s.d, s.p) destacam que no Brasil existem duas principais formas de orientações político-ideológicas que inspiram as iniciativas de transferência de renda e são:

a) Transferência de Renda enquanto programas compensatórios e residuais cujos fundamentos são os pressupostos do mercado, orientados pelo entendimento de que o desemprego e a exclusão social são inevitáveis. Têm como objetivos garantir a autonomia do indivíduo enquanto consumidor, atenuar os efeitos mais perversos da pobreza e da desigualdade social, sem considerar o crescimento do desemprego e a distribuição de renda, tendo como orientação a focalização na extrema pobreza, para que não ocorra desestímulo ao trabalho. O impacto é, necessariamente, a reprodução de uma classe de pobres, com garantia de sobrevivência no limiar de uma determinada Linha de Pobreza; (p.12)

b) Transferência de Renda enquanto programas de redistribuição de renda, orientados pelo critério da Cidadania Universal, tendo como fundamentos pressupostos redistributivos. (p.12)

Nesse caso, o objetivo é alcançar a autonomia do cidadão e a orientação é afocalização positiva capaz de incluir todos os que necessitando benefício ou os cidadãos em geral, visando a garantia de uma vida digna para todos. O impacto desejado é a inclusão social. (p.12)

Em paralelo ao desenvolvimento e implementação dos programas de transferência de renda no Brasil, o cenário mundial no momento de sua implementação era de questionamento da eficácia dos sistemas de proteção social. É um momento caracterizado pela “precarização do mundo do trabalho, por dificuldades financeiras e desregulamentação do Welfare State e por um significativo aumento de parcela da população dependente de benefícios não contributivos, contribuindo assim para o renascimento do debate da renda mínima dentro do padrão de proteção social”. (p.13)

Já vimos até aqui que as políticas de transferência de renda, assim como as demais políticas sociais, têm a ambiguidade em seu âmago, servindo tanto para amenizar as expressões da questão social quanto para auxiliar na reprodução do grande capital. Sabemos também que tais programas apresentam pontos positivos e negativos.

Ao mesmo tempo em que causam impacto na diminuição da extrema pobreza e no combate à fome são, ao mesmo tempo focalizados, se apresentando com caráter emergencial e compensatório, utilizando a mesma lógica das práticas conservadoras que permearam a assistência social brasileira

São tantos os debates que lhes permeiam que seria preciso anos de estudo e pesquisa para que pudéssemos elucidar todos. Mas buscaremos trazer aqui alguns pontos de questionamento sobre as políticas de transferência de renda, tentando entender o lado positivo e o negativo de alguns de seus aspectos.

Sabemos que apenas a transferência de renda não basta. A transferência monetária deve vir junto com uma série de ações junto ao indivíduo e sua família para que haja de fato, alguma superação da situação em que se encontra. Sabemos também que o significado de pobreza vai muito além do que é considerada, sendo sentido de ausência de cidadania e poder, ou seja, a pobreza política: “[...] a pobreza não é apenas uma categoria econômica, não se expressando unicamente pela carência de bens materiais. Pobreza é também uma categoria política, que se traduz pela ausência de direitos, de possibilidades e de esperanças” (Yazbek 2001, p.48 apud RAMOS e FRAIBERG, (s.d, s.p). Complementando esse pensamento Boschetti (2003 RAMOS e FRAIBERG, (s.d, s.p) “afirma definir a pobreza a partir da insuficiência da renda, isto é, dos mínimos sociais não levando em consideração outros aspectos que são necessários à sobrevivência individual, como o acesso aos demais serviços e política públicas é um pensamento simplista e reducionista.”

A implantação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS em 2005 com seus diferentes níveis de complexidade e com uma visão ampla sobre os riscos e vulnerabilidades sociais. “No SUAS as ações da assistência social são organizadas tendo como referência o território onde as pessoas moram, considerando suas demandas e necessidades” (BRASIL/MDS, 2008, p. 36)”. Assim, as equipes do SUAS devem acompanhar as famílias do seu território de abrangência. (RAMOS e FRAIBERG, (s.d, s.p)

Segundo as normativas do Sistema Único de Saúde (SUAS), os programas de transferência de renda que pertencem a Proteção Social Básica são o Bolsa Família, BPC e ProJovem. Já o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) pertence a Proteção Social Especial.

A transferência monetária de renda contando com o acompanhamento proposto pelo SUAS e pelas políticas de saúde e educação prometem garantir a cidadania e o alívio da pobreza para os usuários desses programas e serviços. Isso inclui acompanhar o indivíduo para que possa aos poucos retomar sua autonomia, que é essencial para que se possa exercer a cidadania. RAMOS e FRAIBERG, (s.d, s.p) argumentam que autonomia é essencial para conquistar e exercer a cidadania, porém as relações sociais que foram construídas no Brasil sempre confiscaram o real sentido de cidadania. Recorta ainda um trecho que em que Yazbek (2003, p.80 apud) diz que

A alienação dos subalternos aparece como uma resultante do controle e da subordinação do homem à trama de relações constitutivas da ordem capitalista e se expressa no não reconhecimento dos indivíduos em um mundo que eles mesmos criam. Assim sendo, reduz o indivíduo a um objeto que confere a outros decisões sobre sua própria.

É neste cenário repleto de tensões e desafios que os Programas de Transferência de Renda circulam, situam-se em um espaço, na qual direito e “carência” se confrontam, trazendo à tona o dilema e a complexidade da relação entre o Estado, a sociedade e as políticas sociais no que se referem ao universo que é público dos direitos em um contexto no qual, problemas estruturais recentes, somados aos problemas já existentes na sociedade brasileira, vêm produzindo um acirramento da desigualdade social, desestruturando e minimizando formas de existência, padrões de sociabilidade, relações de pertencimento social. O que tende a solidificar a instabilidade e a precariedade como estado definitivo, eximindo a esperança de novas possibilidades. (RAMOS e FRAIBERG, (s.d, s.p)

É nesse cenário cercado de tensões e controvérsias que buscaremos a partir de agora identificar questões controvérsias relacionadas aos programas de transferência de renda, buscando visualizar os principais pontos.

2.2.1 - O apassivamento da classe trabalhadora.

Cassin (2015) abrange o tema sobre as políticas sociais nos governos PT e o apassivamento da classe trabalhadora em sua dissertação de mestrado, nos traz a questão do apassivamento da classe trabalhadora frente a questão social e a luta por direitos, abordando sobre tendências que incidiram sobre as políticas sociais na conjuntura dos governos petistas, em especial o processo de reorientação da proteção social brasileira no combate à pobreza e sua funcionalidade para o projeto burguês de passivização dos trabalhadores.

O governo PT investiu muito em políticas de transferência de renda, dando a população mais empobrecida uma renda mínima, se legitimando perante essas pessoas e

consolidando a hegemonia burguesa no Brasil. Através dessas ações, garantiu o apoio das frações mais miseráveis, bem como o apoio do grande capital financeiro e das principais organizações dos trabalhadores. Dessa forma foi permitido ao PT

a construção de um pacto social fundado em um desarme das condições políticas e organizativas da consciência de classe, o que lhe garantiu um longo período de estabilidade política. Através deste pacto social, que promoveu a conciliação de interesses contraditórios, o PT conseguiu articular um jogo político inédito na história do país, garantindo o lucro dos empresários e banqueiros, aumentando o emprego e a capacidade de consumo e melhorando a condição material de vida dos indivíduos mais pauperizados. (CASSIN, 2015, p. 14-15)

Dessa forma, o governo consegue controlar revoltas populares, pois mantém uma parcela da população com uma autonomia defasada e dependente do Estado. Além disso, o clientelismo que permeia as raízes da nossa sociedade e das nossas políticas faz que essas pessoas acreditem que estão sendo muito beneficiadas pelo Estado ao receber o valor monetário, sem entender de fato o quão mínima é a parcela que recebem perto de tudo o que de fato lhes seria de direito caso vivêssemos em uma sociedade mais igualitária. As ações promovidas acabam por ser “minimalistas no sentido da garantia de direitos e concedendo algumas conquistas progressistas para que o metabolismo da acumulação capitalista permaneça inalterado.” (CASSIN, 2015, p.34)

Fernandes (2005, apud CASSIN 2015, p.34) chama tal contexto de democracia de cooptação, onde o Estado burguês busca prevenir as revoltas populares por meio do apassivamento e controle da classe trabalhadora, promovendo ações minimalistas no sentido da garantia de direitos e concedendo algumas conquistas progressistas para que o metabolismo da acumulação capitalista permaneça inalterado.

O autor fala também sobre a fragilidade da democracia de cooptação, alegando que esta teria “pouca eficácia em uma nação com tamanha desigualdade social e extrema concentração de riqueza, o que poderia conduzir ao efeito inverso de sua intencionalidade essencial, ocasionando um acirramento dos conflitos de classe.”. Sendo assim, tais medidas culminariam em duas possibilidades: ou a consolidação do capitalismo monopolista ou a eclosão do socialismo.

Pois bem, ao vislumbrarmos os últimos acontecimentos, como o impeachment em 31 de agosto de 2016 da presidente Dilma Rousseff, podemos ver claramente a fragilidade do

governo ao tentar articular com forças tão contraditórias da sociedade como capital e trabalho em um jogo de equilíbrio, para que ambos tivessem partes de suas necessidades atendidas. No contexto econômico e social que o nosso país se encontra hoje, as ações têm sido cada vez mais voltadas para estimular o crescimento do grande capital em detrimento dos direitos dos trabalhadores.

Enquanto o Estado oferece a população políticas sociais focalizadas e minimalistas, Ianni (2004) e Oliveira (2013) citados por Cassin (2015, p. 42-43) apontam a intervenção do Estado como fator central na criação das bases para reprodução da acumulação capitalista industrial. Além da regulamentação do trabalho, o Estado atua na fixação dos preços, no gasto fiscal, subsidiando as atividades produtivas, investindo em infraestrutura etc.

Iasi (2012, apud COSTA 2016, p. 123), pontua sobre o apassivamento da classe trabalhadora, que essa mesma classe “que entre o final dos anos 1970 e 1990 mostrou resistência, equilibrou a correlação de forças e ampliou direitos sociais na Constituição de 1988, é a mesma que hoje assiste ao seu desmonte. Iasi (2012) lembra que, após as sucessivas derrotas eleitorais de Lula (1989, 1994 e 1998), o PT ampliou suas alianças, o que implicou numa moderação do seu programa de governo. Contudo, ainda assim, sua proposta dizia que não beneficiaria aos grandes rentistas e especuladores, mas que os empresários produtivos seriam beneficiados com a ampliação do mercado de consumo de massas” (ibid pg. 123)

O que vemos, porém, é muito diferente do que foi proposto.

os governos de Lula e Dilma seguiram caminho inverso, implementaram o “ajuste fiscal” através da cooptação e apassivamento da classe trabalhadora e da focalização de políticas sociais para amenizar a pobreza absoluta, propiciando o aumento de consumo através de programas de transferência de renda e criando assim, condições para a acumulação privada. (COSTA 2015, p. 123-124)

Iasi (2014 apud CASSIN 2015, p. 164) conclui que o PT conseguiu organizar um consenso em torno de uma alternativa que garante os patamares de acumulação de capitais e o apassivamento dos trabalhadores por meio do aumento de emprego e capacidade de consumo para os empregados e programas sociais compensatórios, focalizados e neoassistenciais para os miseráveis.

A partir dessa reflexão, podemos ver com maior clareza como os programas de transferência de renda fazem parte da manutenção da ordem do capital, embasando uma

estratégia muito mais ampla de dominação sobre a classe trabalhadora e perpetuação de acumulação do capital.

A transferência de renda, além do apassivamento da classe trabalhadora, muitas vezes causa também competição entre os próprios usuários, uma vez que eles ficam preocupados se o seu vizinho recebe mais e o porquê ele recebe mais. As pessoas passam a enxergar em seus companheiros de classe um adversário e não um aliado. Citando Rodrigues (2016, p. 35) desemprego em massa constringe a criação de estratégias de sobrevivência que tendem a acirrar a competitividade entre os trabalhadores e “naturalizar” o individualismo exacerbado, mantendo-os distanciados de uma perspectiva de luta coletiva contra o capital

Cassin (p.163) conclui sobre as políticas sociais, sobretudo os programas de transferência de renda Bolsa Família, tiveram grande relevância da conquista de popularidade do PT durante os últimos anos. O redirecionamento da proteção social para o combate a pobreza tem se constituído um importante mecanismo de passivização das frações mais pobres dos trabalhadores. Devido as suas próprias condições de existência, esse setor da classe trabalhadora possui maiores dificuldades para apresentar um projeto alternativo de sociedade e uma menor capacidade de se auto-organizar, o que culmina no seu apoio ao governo ou ao partido que, no plano imediato da consciência, pode proporcionar um cenário mais favorável às suas condições objetivas de existência. Cassin ainda cita as palavras de Paiva e Mattei (2009, p. 161-162) “o êxito das ações do Governo Lula na área social repercute no amortecimento do conflito social no Brasil, especialmente após a massificação dos programas de transferência de renda, processo este que, indiretamente, afeta e inibe o protesto das classes sociais subalternas”

2.2.2 – Foco na transferência de renda em detrimento das demais políticas sociais.

Nos governos do PT houve uma ampliação significativa dos programas de transferência de renda ao mesmo tempo em que se intensificava o desmonte das demais políticas do sistema de proteção social, a exemplo da Saúde e da Previdência Social. Ao se focar na política de assistência social em detrimento das outras o governo acaba por tratar de forma ainda mais focalizada e minimalista a questão da pobreza.

Cassin (2015, p. 124-125) nos atenta para o âmbito da Previdência Social e observa a continuidade das contrarreformas que desconstróem direitos e estimulam o crescimento da previdência privada no funcionalismo público por meio dos fundos de pensão. Já no campo da assistência Social tem predominado a ênfase nos programas de transferência de renda em

detrimento dos demais serviços. Na saúde, houve uma ampliação da atuação da iniciativa privada – através dos planos de saúde – e a entrega de atividades administradas e financiadas pelo Estado às organizações sociais e fundações empresariais.

Inclusive, até mesmo os programas de transferência de renda que teoricamente beneficiam financeiramente apenas a população que recebe o benefício, na verdade alimentam também o sistema bancário, pagando aos bancos para administrar os benefícios. Costa (2015, p.61), citando Silva (2012) nos atenta sobre o montante de recursos que é repassado aos bancos para administrar o pagamento do PBF, BPC e RMV, representando uma forma de monetarizar e financeirizar as políticas sociais. No total 1.763 bilhões de reais foram destinados a bancos entre os anos de 2006 e 2010, para “administrar” o pagamento dos benefícios assistenciais. Os valores destinados à remuneração do agente pagador do PBF (Caixa Econômica), por exemplo, são maiores dos que os destinados à administração do BPC e RMV que representam cerca de 25% do total, embora o valor destes benefícios (um salário mínimo) seja maior que o do PBF. No mesmo período, a remuneração dos bancos para o repasse dos benefícios previdenciários foi de 372,8 milhões de reais, ou seja, valor bem inferior ao que foi dado aos bancos agentes pagadores do PBF, BPC E RMV. (SILVA, G., 2012, p.229-230 apud COSTA, 2015, p. 61).

Com o avanço das contrarreformas do Estado, o crescimento da assistência social nas políticas públicas, em especial nos programas de transferência de renda, estaria fazendo com que a saúde e a previdência deixem de ser o pilar estruturante da seguridade social. O sucateamento da saúde por falta de investimento de mais recursos e o rebaixamento do valor de benefícios da previdência social favorecem o mercado de saúde e de previdência social. Isso favorece o mercado de planos de saúde e previdência privada, que se amplia e incorpora parte da população que pode pagar pelo serviço. Restando para os mais pobres a assistência social e os serviços de saúde oferecidos pelo Estado ou por organizações sociais. (CASSIN, 2015, p. 125).

A proteção social no Brasil após a Constituição de 1988 foi implementada, como já mencionado, de acordo com as recomendações econômicas do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional. As condicionalidades expressas pelos dois órgãos marcaram o início dos ataques à Constituição, que foi sendo modificada pelos governos que se seguiram através de Emendas Constitucionais. (ibid p. 125)

O Banco Mundial e o FMI condicionaram o repasse de recursos ao país a um pacote de “reformas” a serem

implementadas, que no geral, negam as políticas sociais universais, induzem a cortes nas despesas previdenciárias e recomendam as políticas focalizadas, de caráter compensatório e clientelista para o combate da pobreza extrema. Entendemos que o Programa Bolsa Família atende a essas características, não se constituindo propriamente um direito social, porque pode ser retirado a qualquer momento e depende dos interesses de governo.

Nosso país precisa sim de investimento em políticas que aliviem de forma imediata a fome e a miséria, mas isso deve acontecer junto a um conjunto de ações de investimento em outras políticas sociais para que o ciclo geracional da fome não se perpetue e as famílias sejam munidas de condições de vida dignas nos campos da saúde, educação, previdência, moradia, emprego, entre outras políticas que são essenciais para que cada cidadão alcance sua autonomia. Não é que não deva haver investimento na assistência social, muito pelo contrário, mas esse investimento não pode vir em detrimento do investimento em outras políticas, pois assim esse aumento acaba, em longo prazo, sendo extremamente prejudicial à melhoria das condições de vida da classe trabalhadora.

2.2.3 - A renda como principal critério de inclusão.

Um outro ponto que merece atenção são os critérios de inclusão nos programas de transferência de renda. Os programas, como parte da política pública de assistência social, deveriam atender a todos que dela necessitar, assim como é regulamentado pela constituição e demais regulamentações. Mas como determinar quem realmente necessita? OS governos, no geral, entendem que as pessoas que precisam de complementação de renda são apenas aquelas pessoas que não possuem nenhuma, ou quase nenhuma, receita mensal de renda.

Para que uma família possa receber o benefício, ela precisa comprovar a renda dentro do estabelecido por cada programa. No Programa Bolsa Família a renda máxima per capita permitida para receber o menor valor concedido pelo programa é de R\$ R\$178,00, isso equivale a uma família de pelo menos 6 pessoas sobrevivendo com aproximadamente um salário mínimo para todos eles.

O Cadastro Único, que é a porta de entrada para o Programa Bolsa Família e agora também para o BPC, possui várias perguntas como: despesas da família, condição de saúde, se gasta com remédio, condições de moradia, vulnerabilidade como condição de trabalho infantil, nível de escolaridade, entre outros. É um questionário bem invasivo ao indivíduo e a

família, inclusive é necessário que seja feito resguardando a privacidade do usuário, o que em muitos lugares não acontece, como já presenciei em diversos locais de cadastramento.

Mas todas essas perguntas, segundo orientações do Governo Federal, são para fins de vigilância, identificando onde se concentram os maiores índices de vulnerabilidade no país, entre outros dados. Sendo assim, essas perguntas de nada interferem se o usuário vai ter direito a transferência de renda ou não. Mesmo que na família exista alguém doente e que toda a renda mensal do grupo familiar esteja indo na despesa de remédios, mesmo assim o usuário não terá direito ao benefício caso sua renda supere o corte estabelecido, ainda que minimamente.

Já no BPC, que também tem como critério de inclusão a renda, e segundo consta na LOAS no artigo 20, parágrafo 3º, “considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal **per capita** seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011).” É importante para se atentar para a palavra “inferior” na redação, pois em uma casa com uma pessoa idosa ou deficiente que atenda aos padrões de enquadramento do BPC, onde o grupo familiar seja formado por quatro pessoas e a renda total seja um salário mínimo para sobreviver, ou seja ¼ de salário mínimo per capita, então esse idoso ou deficiente não terá direito ao benefício.

Essa questão dos critérios vai muito além do que possa ver superficialmente. Pessoas idosas e deficientes acabam tendo gastos maiores do que adultos saudáveis. No caso de um idoso que mora na casa de um dos filhos por não ter condições financeiras de se manter e este idoso deixa de ter direito ao BPC devido ao salário que o filho recebe, ficando assim impossibilitado de contribuir com as despesas da casa. Esses idosos, em muitos casos, passam por situações de humilhação, negligência e maus tratos por parte da família que acaba o vendo como um peso por não contribuir e ainda muitas vezes necessitar de remédios para eventuais doenças. Já para os deficientes, a própria condição da deficiência faz com que haja gastos especiais, podendo ser de tratamentos de saúde a equipamentos especiais e remédios. Impossível que uma família com 4 integrantes, sendo um deficiente, tendo renda de apenas um salário mínimo, consiga ter uma vida com qualidade.

Em alguns casos, ao ter o benefício negado, os indivíduos entram na justiça, a fim de requerer o benefício. Nesses casos é feito um estudo do caso pelo INSS e órgão judiciário, podendo ou não ser concedido o benefício após esse estudo. O benefício é concedido, em alguns casos, quando fica evidente a ausência de recursos da família para arcar com os gastos básicos do deficiente.

Podemos citar aqui muitos casos em que os critérios de renda não incluem pessoas que realmente necessitam. Mais um exemplo: dois irmãos idosos que dividem a mesma casa. Ambos têm vidas independentes, mas dividem o mesmo imóvel porque foi a herança que tiveram e não tem outro lugar para morar. O irmão aposentado não se sente responsável pelo seu irmão, não dividindo com ele o seu ganho mensal. Se um desses irmãos for aposentado, o outro não terá o direito ao BPC, mesmo que as equipes da assistência tenham comprovado a necessidade do benefício.

No geral, mais da metade das pessoas que solicitam o BPC para a pessoa com deficiência tem o pedido negado, dentre os motivos: não comprovação da incapacidade laborativa, renda per capita superior ou igual a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Albernaz e Pereira (2012) ressaltam que um grande contingente de pessoas em situação de adoecimento, destituídos de proteção previdenciária ficam a mercê da assistência social, pois esbarrarem na burocracia e na frase “a quem dela necessitar”. O critério de renda exige que a pessoa com deficiência e sua família estejam em condição de miserabilidade e indigência. O mesmo se refere à condição dos idosos que residem com o cônjuge ou filhos que já possuem um benefício ou trabalham formalmente e que tem o benefício negado, impedindo que melhorem sua qualidade de vida. Somam-se a isso, pessoas em idade produtiva, mas que não conseguem entrar no mercado de trabalho porque não há trabalho para todos e que não são público-alvo das políticas de proteção social básica.

Entendemos que o BPC, um direito constitucional, integrante da política de proteção social básica, precisa ter seus critérios de concessão revistos para que possa promover mais justiça social e responder às atuais necessidades sociais dos idosos, deficientes e de suas famílias no contexto de alargamento do desemprego. Conforme o art. 203 da Constituição Federal de 1988, a assistência social será prestada a todos que dela necessitarem, sem contribuição prévia a provisão dessa proteção. (COSTA, 2016, p.59)

São inúmeras as controvérsias que rondam o critério da renda, mas o que fica claro para nós que trabalhamos diretamente com o público alvo dessas políticas, é que existem outras inúmeras situações além do fator renda que levam as pessoas a necessitarem de tais benefícios em determinado momento da vida. A focalização e exclusão de tais programas nos mostram o quanto nossas políticas sociais precisam se adaptar a realidade do nosso país e ter efetivamente impacto sobre a vida de todos que dela necessitar, assim como é colocado na Constituição.

2.2.4 – Centralidade na família e na mulher.

As relações de trabalho proeminentes da reestruturação produtiva passaram por uma desregulamentação e flexibilização, onde o Estado assume uma postura refratária em relação às políticas sociais. Então, “a Assistência Social ganha centralidade no mecanismo de

enfrentamento das desigualdades sociais e uma forma de lidar com as múltiplas expressões da “questão social” que se ampliam e aprofundam cada vez mais constituindo-se um mito, um fetiche social, segundo Mota (2010). Nesse sentido, a matricialidade sociofamiliar torna-se uma importante estratégia de minimizar ao máximo os deveres do Estado.” (RODRIGUES, 2016, p.02)

A matricialidade sociofamiliar pode ser compreendida a partir das diretrizes estabelecidas pela PNAS para o território nacional, com a determinação de “centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos” (Brasil, 2004, p.33). Assim, segundo a PNAS (Brasil, 2004, p.40) “a matricialidade sociofamiliar se refere à centralidade da família como núcleo social fundamental para a efetividade de todas as ações e serviços da política de assistência social”.

Esta centralidade dada à família na política de assistência social é justificada pelo reconhecimento da responsabilidade estatal de proteção social às famílias, apreendida como “núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social e espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias dos indivíduos” (MDS, 2009, p.12).

Como todo ponto relacionado as políticas sociais, esse também é cercado de controvérsias. Ao mesmo tempo que há uma superação da focalização das ações no indivíduo isoladamente, há também a responsabilização da família.

Segundo Marques (2014, p. 6) a responsabilização da família é claramente percebida nos serviços, programas e projetos oferecidos pela política de assistência social.

Fornecem serviços para reforçar as tradicionais funções da família, de proteção social, aumentando a dependência dos indivíduos da família e exigindo-se delas mais responsabilidades e serviços, como condição para poder ter acesso a algum benefício ou serviço público (TEIXEIRA, 2009, p.259 apud MARQUES, 2014, p.06).

A partir dessa colocação, a autora coloca que a matricialidade sociofamiliar aponta para um horizonte de responsabilização das famílias, desvelando seu verdadeiro significado, de ampliar e contar – mediante estratégias de racionalização e orientação – com a proteção da família, reforçando a tendência familista da política social brasileira. (TEIXEIRA, 2010, p.10 apud MARQUES, 2014, p.06)

Para Pereira (2010, p.25 apud MARQUES, 2014, p.7) esta ação corresponde “a formação de um modelo misto ou plural de proteção social, denominado pluralismo de bem-

estar, o qual, paulatinamente, foi colocando a família na berlinda”, ao tempo que foi exigindo a participação direta da família no cuidado e atendimento de seus membros.

Ainda sobre Pereira sendo citado por Marques, o autor aponta para a crescente tentativa de responsabilização da família frente as problemáticas sociais, através da “redescoberta da família como importante substituto privado do Estado na provisão de bens e serviços sociais básicos” (p.07)

Conforme Pereira (2010, p. 25 apud MARQUES, 2014, p.07) “procede-se a uma análise das funções sociais da família de forma isolada – o que obscurece o conhecimento conjunto das condições contemporâneas de funcionamento da sociedade e do Estado”.

Marques conclui que responsabilidades que são de natureza pública têm sido transferidas para o universo privado, a família. Com base nas considerações feitas pelo autor, “observa-se que ao mesmo tempo em que o Estado entende a família como a principal e mais importante esfera social, por vezes também a culpabiliza diante das situações e problemáticas sociais decorrentes. Isso se demonstra principalmente pelo fato de que a família é constantemente sobrada a realizar as mudanças no universo privado, que diz respeito diretamente ao cotidiano, sem considerar o nível da sociedade macroeconômica na qual as famílias estão inseridas. (2004, p.07)

Ao incluir uma família no Cadastro único do Governo Federal, um dos membros da família deve ser apontado como responsável familiar. Essa pessoa será responsável por manter atualizado o cadastro de todos da família, por manter em dia as condicionalidades e por receber o benefício, caso a família seja beneficiada pelo PBF. Nas orientações técnicas para a realização do Cadastro Único (MDS, 2017) define que o responsável familiar deve ser um dos componentes da família e morador do domicílio, com idade mínima de 16 anos. Recomenda-se que seja, preferencialmente, mulher. Uma vez que há a responsabilização da família ao recair sobre ela a responsabilidade sobre seus membros, aqui há ainda uma responsabilização direcionada para a mulher.

Essa questão da mulher nos remete às ações filantrópicas que permearam o início das políticas sociais no Brasil, com pensamento conservador de mulher como dona de casa. Rodrigues (2015, p.89) nos descreve ações que já envolviam o Estado e, se repararmos bem, tal descrição é bem parecida com o modelo que as políticas de transferência de renda nos apresentam hoje. Como consequência das ações conjuntas entre o Estado, a Igreja e as frações de classe dominantes, se tornaram comuns as inspeções nas casas das famílias da classe trabalhadora. Assistentes sociais, enfermeiras e pedagogas tinham a finalidade de “ensinar” às mulheres, hábitos de higiene e cuidados com as crianças e a casa.

Podemos concluir então que essa perspectiva familista, além de colocar a família como principal responsável por seus membros, faz recair sobre a mulher o papel de cuidadora (p. 55-56).

2.2.5 – Intensificação da fiscalização e cortes nos programas de transferência de renda como criminalização da pobreza.

A fiscalização dos programas de transferência de renda teoricamente sempre existiu. A ação de fiscalização coordenada pela Senarc/MDS está detalhada nos artigos 14 e 14-A da Lei do Programa Bolsa Família — Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004. A apuração de irregularidades relativas ao recebimento indevido de benefícios e o ressarcimento aos cofres públicos são tratados também no Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, nos artigos 33 a 35.

Apesar de já estar prevista, até o ano de 2016, o que víamos um afrouxamento vindo Governo. Muitas pessoas que já não estavam mais dentro dos critérios de renda estabelecidos continuavam recebendo tanto o BPC quanto o PBF, o que sempre foi alvo de muitas críticas. A ideia de que os beneficiados pelos programas de transferência de renda devem ser apenas os miseráveis está enraizada na sociedade brasileira, que vê esses programas como favor. Essa ideia do favor está presente até mesmo entre os trabalhadores, que se indignam em ver outras pessoas recebendo do Estado sem estar efetivamente trabalhando dentro dos moldes impostos pelo mercado de trabalho.

Enquanto nos governos PT esse afrouxamento dos critérios estava presente, logo após o impeachment da presidente Dilma Rousseff, a partir de meados de 2016 começaram a chegar primeiramente às equipes do Bolsa Família, listas mensais de averiguação das famílias beneficiadas, para que tivessem seus cadastros atualizados enquanto grande parte dessas famílias tinham seus benefícios cortados.

Ora, não pretendemos defender aqui que pessoas recebam ilegalmente do governo (mesmo que isso aconteça em grande escala o tempo todo pela elite política brasileira), mas ao direcionar toda a fiscalização para os pobres, há uma criminalização da pobreza, direcionando o foco da sociedade para essa parcela da população, como se eles fossem os “aproveitadores” e estivessem sugando todo o dinheiro do Estado. Até mesmo nós como profissionais acabamos caindo na cilada de acreditar. Inclusive eu mesma já estive em situações em que me peguei pressionando o usuário sobre suas reais condições financeiras,

como se um salário mínimo fosse suficiente para a sobrevivência de uma família com 5 membros.

O que pude ver enquanto Gestora do Cadastro Único e Bolsa Família municipal entre 2016 e 2018, foram inúmeras famílias que de fato precisavam do benefício monetário sendo cortadas dos programas por possuírem uma renda pouca coisa acima do permitido pelos programas BPC e PBF. Famílias que sem o benefício deixariam de ter condições mínimas de sobrevivência. E além de serem cortadas, algumas famílias pobres ainda teriam que devolver dinheiro ao governo.

Tais investigações aconteceram por meio de cruzamentos realizados tanto pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) quanto por órgãos de controle, como o Tribunal de Contas de União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU). Famílias que haviam recebido transferência monetária do governo e que, nesse período, um de seus membros trabalhou e não informou ao governo, tiveram seus benefícios cancelados, sem previsão de retornar ao programa. E esses cancelamentos ocorriam mesmo se o membro que trabalhava já não estivesse mais empregado, levando a família a situação de extrema pobreza.

A criminalização da pobreza aparece de várias formas na sociedade brasileira, e nessa forma explicitada ataca uma política que já vem cheia de preconceitos e contrariedades. Uma parte da população que é alienada não tem esclarecimento para entender o que de fato vem acontecendo e uma outra parte já esclarecida, se coloca a favor da acumulação do capital em detrimento da redistribuição da riqueza.

Podemos ver até aqui que o a proporção tomada pelas políticas de transferência de renda no Brasil se deu através da influência e junção de diversos elementos sociais, econômicos e culturais da nossa sociedade, fazendo com que hoje elas tenham destaque na política de Assistência Social. Os primeiros programas de transferência de renda foram implantados pela primeira vez no Brasil por governos de ideais neoliberais dos anos 90, mas a discussão sobre eles já vinha ganhando espaço a algum tempo, tomando sua grande proporção com o governo do PT e assumindo hoje um papel muito peculiar em nossa sociedade.

Os impactos de tais programas se dão das mais diversas formas, podendo ser benéficos em uma análise imediatista, mas com muitas questões problemáticas a longo prazo. Como toda política pública, com destaque para a Assistência Social, vem suprir demandas do capital e da classe trabalhadora, mantendo as relações capitalistas de exploração de acumulação, tornando esse tema cada vez mais intrigante e contraditório.

Considerações Finais

A Assistência Social, como uma das políticas de proteção social brasileiras no âmbito da seguridade social, desde a sua instituição, passou a assumir um importante papel na manutenção da sociedade brasileira dentro dos moldes capitalistas. Para pesquisadores como Medeiros (2011, apud Mesquita e Freitas 2013, p. 206), nos últimos anos, as políticas de transferência vêm se consolidando num importante mecanismo de proteção social brasileiro. Em contrapartida, Pereira, 2011, apud Mesquita e Freitas 2013, p. 206) afirmou que “os avanços sociais previstos na Constituição foram gradativamente esvaziados”, durante a década de 1990 e início dos anos 2000, sob a influência do neoliberalismo.

De acordo com Mota (2010 apud Mesquita e Freitas 2013, p. 206), a centralidade dada à Assistência Social, como prática e política de proteção social essencial, nos anos 2000, demonstra que as políticas que integram a seguridade social estão longe de formarem um amplo e articulado mecanismo de proteção, principalmente diante da impossibilidade do Estado de garantir o direito ao trabalho.

Concordamos com Sposati (2011, p. 40 apud Mesquita e Freitas 2013, p. 208) que coloca que devemos ter um posicionamento crítico quanto às visões “superpoderosas” ou de “conotação negativa” construídas em relação à assistência social. Uma vez que

[...] existem mistificações quer da parte dos que idealizam essa política e atribuem-lhe um superpoder e uma capacidade que não tem, quer da parte daqueles que lhe atribuem uma conotação negativa, considerando que a Assistência Social leva à destruição dos direitos sociais ou, então, que ela é operadora do desmanche da seguridade social e linha auxiliar da precarização das políticas sociais universais.

A questão social, inerente ao sistema capitalista de produção, materializa suas expressões de diversas formas sobre a classe mais pauperizada da população, possibilitando aos programas de transferência de renda a conquista de um lugar de destaque na sociedade brasileira através do atendimento paliativo e imediato de algumas das necessidades primárias da população mais pobre. Eles possuem tanto pontos positivos como negativos, sendo todos favoráveis a manutenção da acumulação do capital e ao apassivamento da classe trabalhadora.

Os beneficiários dos programas de transferência de renda, não tem sua autonomia assegurada, ficando dependentes do governo e refêns de suas imposições. Acabam se tornando impotentes para lutar por seus direitos e ficam submetidos ao Governo, fazendo com que o movimento de luta dos trabalhadores se enfraqueça. Além de deixar parte da classe trabalhadora impotente para lutar, acaba causando competição dentro da própria classe,

podendo usar como exemplo situações que presenciei repetidas vezes enquanto gestora do Programa Bolsa Família no município de São João Nepomuceno, quando pessoas que haviam tido seu benefício cortado pelo Governo Federal, vão até o CRAS, onde são realizados os acompanhamentos do programa, para denunciar seus vizinhos, que em alguns casos trabalham informalmente e mesmo assim recebem o benefício.

Vimos que o principal critério para inserção de beneficiários nos programas de transferência de renda é a renda per capita da família, sendo em alguns programas o único critério utilizado, como no Programa Bolsa Família, por exemplo. Centralizadas no critério da renda, a política deixa de lado várias pessoas que necessitam do benefício devido à alguma vulnerabilidade inerente à outras situações de risco as quais podem estar sendo expostas. Uma família com quatro integrantes, ao receber um salário mínimo para o sustento de todos, ficam de fora dos principais programas de transferência de renda de âmbito nacional, não sendo levado em conta se essa família tem casa própria ou paga aluguel, suas condições de moradia, necessidade de alimentação especial devido a vários fatores, entre outros.

A conotação dada aos programas de transferência de renda, os distanciam da concepção de direito, contribuindo para a lógica do favor enraizada na sociedade brasileira. Rodrigues (2016, p. 133) chama atenção para o simbolismo das palavras que representam os programas

Nesse sentido, termos como “assistência” e “benefício”, remetem a apoio, auxílio, socorro. O uso institucional da expressão “contemplado” quando a família/usuário recebe pela primeira vez o benefício do PBF, dá a ideia de um “sorteio” e não de um direito conquistado.

Em relação a fiscalização dos programas, podemos concluir que tais procedimentos acabam por desqualificar a população usuária dessa política, reforçando a ideia de que os pobres precisam ser desmascarados.

Doutra sorte, vale a pena refletir que o que se identifica como “mentira” ou omissão de informações por parte dos usuários, pode se tratar na verdade, de estratégias de sobrevivência frente o espraiamento das condições bárbaras de subsistência dessa população. (RODRIGUES, 2018, p.133)

No tempo em que trabalhei como Gestora do Cadastro Único e Programa Bolsa Família municipal, presenciei situações de famílias tendo seus benefícios cortados devido ao critério da renda, mas ao realizarmos um estudo social com aquela família, o que percebíamos é que, mesmo com alguma renda, sem o benefício de transferência de renda, algumas famílias

passariam necessidades básicas como de alimentação e saúde. Em alguns casos, essas mesmas famílias foram intimadas a devolver dinheiro para o Estado.

É indiscutível o número de questões que cercam os debates relacionados as políticas de transferência de renda. De acordo com que essas políticas ganham destaque na sociedade brasileira como resposta do Estado às expressões da questão social, mais se tornam necessárias análises e estudos mais profundos a respeito do tema. São muitas questões que permeiam tais políticas, e somente com conhecimento a fundo da questão teremos condições de nos posicionarmos contra ou a favor delas enquanto profissionais de Serviço Social, de acordo com nosso projeto ético político.

Bibliografia

BEHRING, Elaine Rosseti, BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 9ª Ed. – São Paulo, Cortez, 2012.

CARNEIRO, Annova Míriam Ferreira; ARAÚJO, Cleonice Correia; ARAÚJO, Maria do Socorro Sousa de. **Política de Assistência Social no período 1988-2018: construção e desmonte**. SER Social: 30 anos de Constituição Federal, Brasília, ano 2019, v. 21, n. 44, p. 29-47, 1 jan. 2019. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/23479/21170. Acesso em: 16 nov. 2019.

CASSIN, Márcia P.S. **As Políticas Sociais nos Governos PT e o Apassivamento da Classe Trabalhadora**. Orientador: Prof. Dra. Mauro Iazzi. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2015.

COSTA, Joyce Vieira da. **O Serviço Social na Previdência: alterações da normatização do Benefício de Prestação Continuada e os impactos no exercício profissional**. Orientador: Prof. Dra. Alejandra Pastorini. 2016. 136 p. Dissertação (Mestrado) - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, Rio de Janeiro, 2016.

IPEA Data. Disponível em <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 16 Nov. 2019.

JESUS, Millena. **Oliveira Dias de. Política de Assistência Social e o Alívio da Pobreza: um estudo sobre o direcionamento da assistência social no Brasil**. Orientador: Profª Drª Alejandra Pastorini. 2018. Dissertação (Mestrado) - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, Rio de Janeiro, 2018.

MACEDO, Tamires dos Santos. NOIA, Angye Cássia. SANTOS, Caros Eduardo Ribeiro. VII SEMANA DO ECONOMISTA & VI ENCONTRO DE EGRESSOS DE ECONOMIA, 2017, Santa Cruz - SC. **Políticas Públicas de Transferência de Renda no Brasil: análise das temáticas tratadas nas pesquisas acadêmicas sobre o Programa Bolsa Família [...]**. [S. l.: s. n.], 2017. Tema: A economia brasileira entre crises e reformas. Disponível em: http://www.uesc.br/eventos/viisemeconomista/anais/gt4/gt4_t4.pdf. Acesso em: 16 nov. 2019

MARQUES, Luciana. SIMPÓSIO GÊNERO E POLÍTICAS PÚBLICAS, ISSN 2177-8248, III., 2014, Londrina. **A Matricialidade Sociofamiliar do SUAS: diálogo entre possibilidades e limites [...]**. Florianópolis: [s. n.], 2014. 10 p. Disponível em: http://www.uel.br/eventos/gpp/pages/arquivos/GT2_Luciana%20Marques.pdf. Acesso em: 16 nov. 2019

MARTINS, Aline Araújo. **A Estreita Relação Entre o Trabalho e a Formulação das Políticas de Proteção Social. IV Seminário CETROS**, Fortaleza - CE, ano 2013, p. 16-30, 29 maio 2013. DOI Google Chrome. Disponível em: http://www.uece.br/eventos/seminariocetros/anais/trabalhos_completos/69-17228-08072013-154908.pdf. Acesso em: 16 nov. 2019.

MESQUITA, A.A.; FREITAS, Rita C.S. **Programas de transferência de renda e centralização nas famílias: prioridades do sistema de proteção social não contributivo brasileiro em questão.** In O Serviço Social em Questão, nº30, Ano XVII Pg. 197 a 224, 2013.

NETTO, José Paulo. – **Capitalismo Monopolista e Serviço Social.** São Paulo, 4ª Ed. São Paulo Cortez, 2005.

RODRIGUES, Kátia .F.F.B. **Problematização acerca da Política Nacional de Assistência Social no Brasil a partir das falas dos usuários de um CRAS: questões para o Serviço Social.** Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da ESS/UFRJ, 2016.

RAMOS, Euélica Fagundes; FRAIBERG, Maristani Salapata. **“Os Programas de Transferência de Renda no Brasil e o Enfrentamento das Expressões da Questão Social”.** s.d, s.p. Disponível em: <https://meuartigo.brasilecola.uol.com.br/sociologia/os-programas-transferencia-renda-no-brasil.htm>. Acesso em: 16 Nov. 2019.

REDE SUAS. BPC na Escola. Disponível em <http://blog.mds.gov.br/redesuas/bpc-na-escola/>. Acesso: 30/11/2019.

RUSCHEL, Mariele Stertz. JURUMENHA, Mary Andrea Alves. DUTRA, Patrícia Vicente. SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL, 2015, Florianópolis - SC. **Os Programas de Transferência de Renda no Brasil e a Institucionalização do Programa Bolsa Família [...].** Florianópolis: [s. n.], 2015. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/180793/Eixo_3_094.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 16 nov. 2019.

SALVADOR, E. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil.** São Paulo. Cortez.2010

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. São Paulo, Saraiva, 2004.

BRASIL . Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS/2005). Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf Acesso em 18/11/19

_____. Lei Orgânica da Assistência Social. Lei 8742 de 07 de dezembro de 1993. Brasília: MPAS/SAS.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Brasília: MDS\SNAS, 2004.

_____. Benefício de Prestação Continuada. Disponível em: http://www.mds.gov.br/relocrys/bpc/perguntas_respostas.htm. Acesso: 10/01/2019.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Condicionalidades do Programa Bolsa Família. Disponível em <http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/mds-pra-voce/carta-de-servicos/gestor/bolsa-familia/condicionalidades>. Acesso: 30/11/2019.

_____. Manual de Gestão do Cadastro Único. Disponível em https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/cadastro_unico/Manual_Gestao_Cad_Unico.pdf. Acesso: 30/11/2019.

_____. Lei Orgânica da Assistência Social. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm. Acesso: 30/11/2019.